

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

**Opatření Rady bezpečnosti OSN proti  
terorismu z pohledu evropské ochrany  
lidských práv**

Rigorózní práce

září 2011

Mgr. Peter Nagy

Vyhlasujem, že predkladanú rigoróznú prácu som vypracoval samostatne. Všetky použité pramene, literatúra a zdroje informácií, ktoré som použil k napísaniu tejto práce, sú riadne citované v poznámkach pod čiarou a uvedené v zozname použitej literatúry. Práca nebola použitá na získanie iného alebo rovnakého titulu.

V Prahe dňa 2. 9. 2011

.....  
Mgr. Peter Nagy

Chcel by som vyjadriť poďakovanie doc. Mag. phil. Dr. iur. Haraldovi Christianovi Scheuovi, Ph.D. za cenné rady a usmernenia poskytnuté pri konzultáciách mojej rigoróznej práce, ktoré významne prispeli k získaniu jej konečnej podoby.

## Anotácia

V predkladanej rigoróznejšej práci sa autor venuje protiteroristickým opatreniam Rady bezpečnosti Organizácie spojených národov z hľadiska ochrany ľudských práv garantovaných v systéme práva Európskej únie. Skúmané opatrenia sú zamerané na zmrazenie finančných a hospodárskych zdrojov patriacich fyzickým a právnickým osobám alebo iným zoskupeniam, ktoré sa podieľajú na páchaní teroristických činov alebo sú z uvedenej činnosti podozrivé. Uvedené opatrenia predstavujú jeden z globálnych nástrojov boja proti medzinárodnému terorizmu.

Za účelom zasadenia problematiky do kontextu sa autor najprv venuje definícii pojmu terorizmus. Následne analyzuje postavenie Rady bezpečnosti OSN s dôrazom na záväznosť jej rezolúcií prijímaných podľa kapitoly VII Charty OSN a na možnosť preskúmavania týchto aktov. Autor tiež predstaví fungovanie sankčných režimov založených rezolúciami Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999), resp. 1373 (2001) v orgánoch OSN, ako aj v Európskej únii, pričom sa zaoberá aj právnym základom pre prijímanie právnych aktov európskeho práva na implementáciu skúmaných sankčných opatrení. Následne uvedie spôsob zabezpečenia ochrany ľudských práv a slobôd v európskom práve (pred vstupom Lisabonskej zmluvy do platnosti) prostredníctvom kreatívneho užívania všeobecných zásad ako prameňa primárneho práva. Posudzovaniu sankčných opatrení spočívajúcich v zmrazení finančných prostriedkov sa venoval z hľadiska ochrany ľudských práv v niektorých rozsudkoch Všeobecný súd a Súdny dvor Európskej únie. Hodnotenie uvedených opatrení uskutočňuje autor prostredníctvom analýzy príslušných súdnych rozhodnutí. Zo skúmanej judikatúry je zrejmé, že napriek počiatočným odchýlkam od obvyklého spôsobu posudzovania ochrany ľudských práv v prvých rozsudkoch, súdy Európskej únie nakoniec potvrdili osobitné postavenie európskeho práva i voči všeobecnému medzinárodnému právu, a obzvlášť voči rezolúciám Rady bezpečnosti OSN. Vďaka tomuto prístupu poskytujú sankcionovaným subjektom ochranu ľudských práv v plnom rozsahu stanovenom primárnym právom.

**Kľúčové slová:** financovanie terorizmu, ľudské práva, súdny prieskum

## Abstract

In the present doctoral (rigorosum) thesis, the author deals with the assessment of counter-terrorism measures adopted by the UN Security Council from the perspective of human rights guarantees provided by European Union law. The aim of the analyzed measures is the freezing of financial and economical assets belonging to natural persons and corporate entities which are connected to the commission of terrorist acts or are suspected thereof. This type of measures represents one of the global instruments in the fight against international terrorism.

In order to place the issue in its broader context, the author first deals with the definition of terrorism. Afterwards he analyzes the position of the UN Security Council with accents on the binding nature of its resolutions under Chapter VII of the UN Charter and the possibility of (judicial) review of these legal instruments. The author then introduces the functioning of sanctions regimes adopted pursuant to UN Security Council resolutions 1267 (1999) and 1373 (2001) both in the relevant UN bodies and in the European Union as well, while special attention is paid to the legal basis of regulations introducing the sanctions system to the realm of EU law. Afterwards the method of human rights protection in EU law via the creative use of general principles as one of the sources of primary law is introduced. Both the General Court and the Court of Justice dealt with the assets freezing measures from the perspective of human rights. The author bases his assessment of these measures on the analyses of the relevant case-law of the European Union courts. It is clear from the case-law that in spite of some deviations from the usual way of assessment of human rights issues in the first rulings, the courts eventually confirmed the special position of European Union law *vis-à-vis* general international law and especially UN Security Council resolutions. By virtue of this approach, persons subjected to restrictive measures are granted human rights guarantees to the full extent set out by primary European Union law.

**Key words:** terrorism financing, human rights, judicial review

# Obsah

Úvod.....	1
I. Pojem „terorizmus“ v medzinárodnom a európskom práve.....	6
II . Postavenie a právomoci Rady bezpečnosti OSN .....	12
II.1. Závaznosť rezolúcií Rady bezpečnosti OSN .....	13
II.2. Možnosti súdneho preskúmania rezolúcií Rady bezpečnosti OSN.....	15
III. Protiteroristické sankčné režimy založené Radou bezpečnosti OSN .....	25
III.1. Režim autonómnych sankcií .....	26
III.2. Sankcie prijímané podľa rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999).....	27
III.2.1. Postavenie a procesné aspekty činnosti Výboru pre sankcie .....	30
IV. Prehľad globálnych nástrojov ochrany ľudských práv .....	36
IV.1. Právo na spravodlivý proces a ochrana vlastníctva v medzinárodnom práve .....	38
IV.2. Rada bezpečnosti OSN a ochrana ľudských práv.....	41
V. Implementácia protiteroristických opatrení v európskom práve .....	45
V.1. Zamedzenie financovania terorizmu .....	50
V.2. Právny základ napadnutých opatrení .....	52
V.2.1. Autonómne sankcie v európskom práve .....	56
V.2.2. Implementácia rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999) v európskom práve.....	58
VI. Ochrana ľudských práv v Európskej únii .....	60
VI.1. Založenie Európskych spoločenstiev ako ekonomických organizácií .....	60
VI.2. Všeobecné zásady ako prameň práva EU .....	62
VI.2.1. Vzťah Súdneho dvora a súdnych sústav členských štátov.....	63
VI.3. Spôsob ochrany ľudských práv európskymi súdmi .....	68
VI.3.1. Politická podpora ľudsko-právnej dimenzii EU .....	70
VI.4. Vzťah luxemburského režimu ochrany ľudských práv k štrasburskému .....	72
VI.4.1. Pristúpenie Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd .....	75
VI.5. Najnovší vývoj primárneho práva v oblasti ľudských práv.....	78
VI.6. Právo na spravodlivý proces a ochrana vlastníckeho práva v systéme práva EU .	80

VI.6.1. Ochrana vlastníckeho práva .....	80
VI.6.2. Právo na spravodlivý proces .....	82
VI.6.3. Derogácie základných práv .....	84
VI.7. Kompetencie európskych súdov v jednotlivých pilieroch.....	86
VI.7.1. Právomoc európskych súdov do 30. 11. 2009 .....	86
VI.7.2. Právomoc európskych súdov po 1. 12. 2009 .....	88
VII. Protiteroristické opatrenia vo svetle ľudsko-právnych štandardov Európskej únie	90
VII.1. Niekoľko myšlienok o vzťahu medzinárodného a európskeho práva.....	91
VII.2. Rozsudok Všeobecného súdu.....	95
VII.2.1. Posudzovanie autonómnych sankcií.....	102
VII.3. Rozsudok Súdneho dvora.....	104
VII.3.1. Posúdenie namietaného porušenia základných práv .....	107
VII.4. Vývoj po vynesení rozsudku .....	110
VII.4.1. Kadi II alebo podaril sa reparát?.....	112
Záver .....	118
Zoznam literatúry.....	121
Summary .....	133

## **Motto**

*„There is broad consensus that combating terrorism in compliance with human rights is not only a legal and moral obligation of States but also the most effective way to fight against terrorism.”*

Martin Scheinin (New York, 26. októbra 2009)

## **Úvod**

Medzinárodný terorizmus sa stal vo Svete po 11. septembri 2001, a v Európe najneskôr po tragických útokoch v Madride a v Londýne v rokoch 2004 a 2005 jednou z ústredných tém spoločenskej diskusie a zároveň problémom, ktorého riešením sa začali zaoberať nielen príslušné národné orgány, ale aj medzinárodné organizácie. Je totiž zrejmé, že proti javu, ktorý nerešpektuje hranice suverénnych štátov a ktorého dôsledky sa môžu prejaviť v ktorejkoľvek časti Sveta, nemôžu jednotlivé štáty bojovať izolovane. Tvorcovia Organizácie spojených národov (ďalej taktiež iba „OSN“) predpokladali, že novo vznikajúca organizácia bude globálna z hľadiska teritoriálneho i vecného dosahu. Medzi primárne úlohy tejto organizácie patrí i udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti. Al Káida ako azda najznámejšia organizácia spojená s medzinárodným terorizmom nadobudla takú silu, že jej činnosť začala ohrozovať bezpečnosť v globálnom meradle. Boj proti medzinárodnému terorizmu sa preto stal jedným z riešených problémov obzvlášť vysokej priority aj na pôde OSN.

Ochrana ľudských práv patrí rovnako od roku 1945 medzi popredné agendy Organizácie spojených národov, a taktiež iných, regionálnych organizácií. Na našom kontinente je to v prvom rade Rada Európy a Európska únia (ďalej taktiež iba „EU“).

Aktivita vyvíjaná ktoroukoľvek medzinárodnou organizáciou v oblasti protiteroristickej politiky má samozrejme dôležité dosahy na právo. Opatrenia, ktoré majú často významný vplyv na postavenie tretích osôb, totiž nemôžu mať inú podobu než právnych aktov rozličného druhu.

Keďže v prípade teroristov, a tiež osôb a organizácií podozrivých z páchania a inej účasti na teroristickej činnosti, sa jedná potenciálne o veľmi nebezpečné subjekty, musí byť reakcia orgánov prijímajúcich protiteroristické opatrenia adekvátne tomuto



riziku. To však zároveň prináša zásahy do základných práv týchto osôb. Kým pre autoritárske režimy to nepredstavuje závažný problém, v demokraciách treba dodržať určité limity zásahov do základných práv a slobôd.<sup>1</sup> Orgány prijímajúce protiteroristické opatrenia preto majú neľahkú úlohu nájsť vyvážený vzťah medzi dvomi záujmami nachádzajúcimi sa veľmi vysoko na pomyslenom rebríčku priorít: ochranou spoločnosti pred teroristickými útokmi a zabezpečením ochrany ľudských práv subjektov, na ktoré dopadajú protiteroristické opatrenia. Daná situácia je z povahy veci komplikovaná tým, že normy prijímané na celosvetovej úrovni sú následne aplikované v jednotlivých štátoch s vlastnými právnymi poriadkami, ktoré môžu na vyvažovanie vyššie uvedených záujmov hľadiť odlišne.

Pravdepodobne najsilnejším nástrojom Organizácie spojených národov v boji proti terorizmu sú sankcie Rady bezpečnosti prijímané podľa kapitoly VII Charty OSN.<sup>2</sup> Sankcie v oblasti protiteroristických opatrení však vykazujú jednu zvláštnosť: nie sú zamerané na štáty, ale na konkrétnych jednotlivcov. Hlavným účelom uvedených sankcií je zmrazenie finančných prostriedkov dotknutých osôb, aby sa tým znemožnila, resp. aspoň skomplikovala ich účasť na príprave a realizácii aktov terorizmu.

Opatrenia zamerané na zmrazenie finančných prostriedkov osôb podozrivých z účasti na terorizme tvoria predmet skúmania predkladanej rigorózne práce. Analýza bude zameraná na dva okruhy otázok. Prvú predstavuje fungovanie sankčného mechanizmu ako na pôde OSN, tak aj na pôde EU. Dôraz pritom kladiem na procesné aspekty fungovania sankčného mechanizmu. Zameriam sa tiež na právny základ a implementáciu sankčného mechanizmu orgánmi Európskej únie.

Po objasnení otázok týkajúcich sa právneho základu implementačných aktov sa dostávam k druhému problému riešenému v rigorózne práci, a to k možnosti a dopadom aplikácie „európskeho štandardu ochrany ľudských práv“<sup>3</sup> na právne akty zavádzajúce sankcie Organizácie spojených národov do európskeho práva. Jednak treba zodpovedať otázku, či je možné akty, ktorých obsah je záväzne určený rezolúciou Rady

---

<sup>1</sup> Vid' LUTZ, B., LUTZ, J. Terrorism. In COLLINS, A. (ed.) *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 306.

<sup>2</sup> Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 30/1947 Sb., o Chartě Spojených národů a statutu Mezinárodního soudního dvora, sjednaných dne 26. června 1945 na konferenci Spojených národů o mezinárodní organizaci, konané v San Francisku, ve znění vyhlášek č. 127/1965 Sb. a 36/1999 Sb.

<sup>3</sup> Vid' STRÁŽNICKÁ, V. Vplyv judikatury Európskeho súdu pre ľudské práva na úroveň európskej ochrany základných ľudských práv a slobôd. In Zborník z konferencie „*Perspektívy vonkajších vzťahov EU a SR*“, Bratislava: Univerzita Komenského, 2006, s. 28.

bezpečnosti OSN, vôbec podrobovať takému testu. Následne predstavím konkrétny spôsob aplikácie ľudsko-právnych noriem Európskej únie na protiteroristické opatrenia a zamyslím sa nad možnými dôsledkami daného postupu.

Na začiatok rigorózne práce zaradím krátku kapitolu o spôsobe definovania pojmu terorizmus. V nasledujúcej časti rigorózne práce sa budem venovať postaveniu Rady bezpečnosti OSN, vymedzeniu jej právomocí a najmä charakteru rezolúcií prijímaných podľa kapitoly VII Charty OSN. Budem tiež skúmať otázky možného prieskumu rezolúcií Rady bezpečnosti OSN, ako aj záväznosť medzinárodno-právnych štandardov ochrany ľudských práv pre tento orgán.

Keďže jednotlivé sankčné režimy sú založené práve rezolúciami Rady bezpečnosti OSN, je potrebné venovať pozornosť fungovaniu týchto režimov. Každú rezolúciu prijatú podľa hlavy VII Charty OSN treba „uviesť do života“, čo sa spravidla uskutočňuje formou legislatívnych alebo administratívnych opatrení jednotlivých štátov.

Členské štáty Európskej únie predstavujú v tomto smere výnimku, pretože akt Rady bezpečnosti OSN „implementujú“ formou prijatia právneho predpisu európskeho práva. Prijímanie právne záväzných aktov sa uskutočňuje v podobe relatívne komplikovaného postupu, ktorý bude v tejto časti práce podrobne charakterizovaný. Vzhľadom na vyššie uvedené zameranie rigorózne práce budem analyzovať právny základ pre uvedený postup orgánov Európskej únie. Formou stručného prehľadu taktiež predstavím opatrenia protiteroristickej politiky Európskej únie. Z tejto časti má byť zrejmý oveľa širší záber činnosti Európskej únie než Organizácie spojených národov na poli boja proti terorizmu. Z prehľadu však taktiež vyplynie, že opatrenia prijímané na základe aktov OSN vyvolávajú spomedzi všetkých protiteroristických opatrení orgánov Európskej únie azda najzávažnejšie pochybnosti o svojej súladnosti s prijatými ľudsko-právnymi štandardmi.

Tým sa dostávam k druhému okruhu problémov, t.j. k otázke sprostredkovaného, nepriameho posudzovania legality rezolúcií Rady bezpečnosti OSN súdmi Európskej únie. Pred samotnú analýzu spôsobu aplikácie ľudsko-právnych noriem európskeho práva na protiteroristické opatrenia prijaté na základe rezolúcií Rady bezpečnosti OSN zaradím kapitolu o systéme ochrany ľudských práv v Európskej únii.

Za účelom riešenia načrtnutých problémov budem primárne analyzovať kľúčové rozhodnutia Všeobecného súdu (bývalého Súdu prvého stupňa) a Súdneho dvora Európskej únie. Tieto rozhodnutia sú totiž veľmi dôležitou reakciou na protiteroristické opatrenia prijaté Európskou úniou na základe rezolúcií Rady bezpečnosti OSN. Zároveň predstavujú vodidlo, ktorým sa budú musieť orgány Európskej únie v budúcnosti pri prijímaní aktov protiteroristickej politiky riadiť. Analýza príslušných rozhodnutí sa pritom rozpadá na dve časti: najprv sa budem zaoberať postojmi oboch súdov k možnosti preskúmania sankčných opatrení z hľadiska európskych ľudsko-právnych noriem. Jedná sa teda o analýzu vzťahu európskeho a medzinárodného práva. Následne sa venujem posúdeniu sankcií vo svetle noriem na ochranu ľudských práv.

Cieľom rigorózneho práce je objasnenie fungovania protiteroristického sankčného systému spočívajúceho v zmrazovaní finančných prostriedkov. Následne bude na pozadí všeobecných poznatkov o ochrane ľudských práv v EU a vzťahu európskeho a medzinárodného práva hľadaná otázka na to, či je EU schopná zabezpečiť rešpektovanie ľudských práv osôb dotknutých sankciami, ktoré majú svoj pôvod vo všeobecnom medzinárodnom práve, resp. práve OSN.

Venovať sa tejto téme ma motivovalo viacero skutočností, v prvom rade jej aktuálnosť, komplexnosť a tiež môj subjektívny záujem o problematiku. Myslím si, že vzhľadom na malý počet vedeckých statí v českom alebo slovenskom jazyku zaoberajúcich sa touto problematikou, môže byť prínosom aj pre širšiu verejnosť zaujímajúcu sa o daný segment práva.

Chcel by som zároveň uviesť, že problematikou protiteroristickej politiky Európskej únie som sa zaoberal aj v diplomovej práci obhájenej v roku 2010 na Právnickej fakulte Masarykovy univerzity. V predkladanej rigorózneho práci síce analyzujem určité aspekty problematiky protiteroristických opatrení, ktorým som sa v diplomovej práci nevenoval. Vzhľadom na podobnosť témy som sa však rozhodol prevziať a upraviť niektoré časti diplomovej práce do predkladanej rigorózneho práce.

Na tomto mieste považujem za potrebné uviesť terminologickú poznámku. Pojem Európske spoločenstvá budem kvôli zjednodušeniu používať pre činnosť všetkých troch európskych spoločenstiev, ktoré boli založené v 50-tych rokoch 20. storočia. Európske spoločenstvá (ES) je tiež pojem používaný pre agendu spadajúcu do

bývalého prvého piliera podľa usporiadania zavedeného Maastrichtskou zmluvou. Európska únia označuje agendu spadajúcu do dvoch – dnes už neexistujúcich - nekomunitárnych pilierov, a zároveň ako zastrešujúci pojem tiež všetky činnosti spadajúce do ktoréhokoľvek piliera.<sup>4</sup>

Názvy jednotlivých orgánov Európskej únie uvádzam v záujme zachovania jednotnosti v súlade so súčasným právnym stavom. Výnimku v tomto smere predstavujú iba doslovné citácie.

Rigorózna práca vychádza z právneho stavu platného k 10. 8. 2011. Vzhľadom na to, že sa v predkladanej práci venujem najmä právnym aktom a súdnym rozhodnutiam orgánov Európskej únie, ktoré sa stali účinnými, resp. boli vydané pred vstupom tzv. Lisabonskej zmluvy<sup>5</sup> do platnosti, reflektujem v niektorých otázkach (napr. spôsob ochrany ľudských práv či trojpilierová štruktúra Európskej únie) v potrebnej miere právny stav platný pred 1. 12. 2009.

---

<sup>4</sup> Vid' FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, s. 129.

<sup>5</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 111/2009 Sb. m. s., o sjednání Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství.

# I. Pojem „terorizmus“ v medzinárodnom a európskom práve

Vzhľadom na predmet práce treba určiť, čo pokladáme za terorizmus, ako sa tento jav definuje, lebo inak bude ťažko pochopiteľné a nejednoznačné, ktorej oblasti sa v ďalšom texte skúmané normatívne a individuálne právne akty venujú.

Slovo terorizmus má svoj jazykový základ vo výraze teror, čo vo svojom pôvodnom význame označuje extrémny strach či úzkosť z nejakého nepríliš známeho a ťažko predvídateľného nebezpečenstva. Tieto pojmy sa dostali do povedomia najprv v období Robespierreovej jakobínskej hrôzovlády a neskôr v súvislosti s anarchistickými atentátmi na najvyšších štátnych predstaviteľov v 19. storočí.<sup>6</sup>

Doktrínálne definície terorizmu existujú v hojnom počte, avšak všeobecná legálna definícia nachádzajúca sa v medzinárodnoprávnom dokumente či v rezolúcii Organizácie spojených národov alebo inej medzivládnej organizácie doteraz nevznikla.<sup>7</sup> Pri počte štátov a iných zainteresovaných aktérov a rozličnosti záujmov to nie je prekvapujúce konštatovanie.<sup>8</sup> Treba taktiež brať do úvahy, že označenie jedincov alebo skupín za teroristov je politicky citlivou záležitosťou.<sup>9</sup> Skutočnosť, že celosvetovo uznávané pojatie terorizmu nie je reálne, nebráni prijímaniu definícií v regionálnom rámci.<sup>10</sup> Konsenzus o vymedzení pojmu bol už dosiahnutý v rámci viacerých regionálnych organizácií.<sup>11</sup> Rovnako existuje mnoho doktrínálnych definícií, ktoré však často reflektujú okrem právneho vymedzenia aj skutočnosti prameniace z poznatkov iných spoločenských vied, najmä sociológie a politológie.

---

<sup>6</sup> Vid' ŠTURMA, P., NOVÁKOVÁ J., BÍLKOVÁ V. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 8.

<sup>7</sup> Vid' DAVID, V., MALACKA, M. *Fenomén mezinárodního terorismu*. Praha: Linde, 2005. s. 15.

<sup>8</sup> Vid' LUTZ, B., LUTZ, J. Terrorism. In COLLINS, A. (ed.) *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 305-306.

<sup>9</sup> Vid' DITTRICH, M.: Facing the global terrorist threat: a European response, s. 8.

<sup>10</sup> Porovnaj MAREŠ, M. Problém právní definice terorismu. In: DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2002. s. 167. K európskej definícii viď ďalší text.

<sup>11</sup> Vid' BÍLKOVÁ, V. Definice terorismu. In: Zborník Slovenskej spoločnosti pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied: *Právne aspekty boja proti medzinárodnému terorizmu*. Bratislava: SAV, 2006. s. 11.

Strmiska<sup>12</sup> ponúkol definíciu politického terorizmu, podľa ktorej sa jedná o politicky motivovanú a zdôvodňovanú metódu systematicky používaného násilia, ktorého hlavným cieľom je dosiahnutie určitého psychologického efektu presahujúceho okruh priamych obetí či svedkov útoku. Organickou súčasťou tohto efektu je moment zastrašovania a terorizovania cieľového publika. Na rozdiel od Strmiskovej definície však pokladám spôsobenie významnej škody na životoch a majetku taktiež za *conditio sine qua non* dnešného medzinárodného terorizmu. To potvrdzuje aj Európska bezpečnostná stratégia, ktorá pokladá ochotu použiť neobmedzené násilie a spôsobiť veľké škody za jednu z charakteristík teroristických hnutí.<sup>13</sup> Dnešný terorizmus totiž zahŕňa veľmi sofistikované formy deštrukcie a vydierania.<sup>14</sup>

Definíciu medzinárodného terorizmu na základe charakteristických prvkov poskytli David a Malacka.<sup>15</sup> V prvom rade musí byť spáchaný čin protiprávny. Táto protiprávnosť sa prejavuje rozporom s normami vnútroštátneho trestného práva. Jedná sa teda o vraždy, poškodzovanie cudzej veci a iné trestné činy, ktoré však v kombinácii s ostatnými prvkami nadobudnú charakter teroristického činu.

Násilie patrí tiež medzi spôsoby uskutočnenia teroristického činu. Použitie tohto násilia je však brutálne a bezohľadné, a to aj voči civilnému obyvateľstvu.

Medzinárodný prvok sa prejavuje vzťahom páchatel'ov teroristického aktu, miesta činu, obetí a iných skutočností ako napr. prípravy k územiu viacerých štátov.<sup>16</sup> Financie potrebné k uskutočneniu útoku často pochádzajú zo zahraničných zdrojov.<sup>17</sup>

Strach, resp. spôsobenie strachu vo väčších skupinách obyvateľstva patrí taktiež medzi podstatné rysy terorizmu. Slúži najmä k lepšiemu vymáhaniu požiadaviek teroristov. Strach možných obetí alebo cieľovej skupiny obyvateľstva plynie z možnosti použitia násilia. Strach ďalej úzko súvisí s publicitou, ktorá umožňuje terorizmu stať sa verejne známym a ovplyvňovať názory a chovanie cieľových skupín.

Bílková<sup>18</sup> pokladá nad rámec vyššie uvedených prvkov politickú, náboženskú resp. všeobecnejšiu ideologickú motiváciu za jeden z definičných znakov terorizmu.

---

<sup>12</sup> Vid' STRMISKA, M. *Terorismus a demokracie. Pojetí a typologie subverzivního teroristického násilí v soudobých demokraciích*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 14

<sup>13</sup> Vid' European Security Strategy, s. 3.

<sup>14</sup> Vid' PERL, R. *Terorismus a národní bezpečnost: otázky a trendy*. On-line zdroj, s. 8.

<sup>15</sup> Vid' DAVID, V., MALACKA, M. *Fenomén mezinárodního terorismu*. Praha: Linde, 2005, s. 19-37.

<sup>16</sup> Vid' ŠTURMA, P., NOVÁKOVÁ J., BÍLKOVÁ V. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 19.

<sup>17</sup> Vid' HANDL, S. *Financial investigations and the fight against terrorism*. On-line zdroj, s. 5.

Scheinin však upozorňuje, že definícia terorizmu sa nemá zaoberať motiváciou činu; dôraz treba klásť na použitú metódu, ktorá spočíva v morálne neospravedlniteľnej taktike použitia smrteľného alebo iného závažného násillia proti civilistom.<sup>19</sup>

Čo sa týka medzinárodno-právneho vymedzenia, treba v prvom rade poznamenať, že neexistuje jednotná, všeobecná, svetovo uznávaná právne záväzná definícia pojmu terorizmus, a to ani napriek prijatiu viacerých medzinárodných zmlúv zaoberajúcich sa niektorými konkrétnymi prejavmi terorizmu ako napr. unášanie lietadiel či branie rukojemníkov.<sup>20</sup> Na pôde OSN bolo do dnešného dňa prijatých celkom 13 medzinárodných zmlúv<sup>21</sup> zaoberajúcich sa fenoménom medzinárodného terorizmu. Uvedené dohovory sú však sektorálneho charakteru (venujú sa iba určitému druhu teroristických činov), a preto nemožno ich definície bez ďalšieho použiť za účelom komplexného, celostného prístupu k terorizmu. Podľa môjho názoru preto momentálna situácia v oblasti terorizmu pripomína stav, keď existuje viacero *leges specialis*, avšak chýba *lex generalis*. Táto skutočnosť samozrejme neznamená, že by sektorálne definície a jednotlivé dohovory neboli schopné plniť svoj účel. Treba však mať na pamäti, že medzinárodný terorizmus typu Al Káida je svojim rozsahom natoľko významný a rôznorodý, že v záujme efektívneho boja proti nemu je potrebné stanovenie všeobecného právneho rámca.

Je zrejmé, že neexistencia jednotnej celosvetovej definície terorizmu prináša konkrétne negatíva. Jedná sa najmä o riziko, že určité činy, ktoré by materiálne spĺňali prvky teroristickému činu, ostanú kvôli absencii definície nepostihnuteľnými. Existencia rôznych sektorálnych, regionálnych a vnútroštátnych definícií môže viesť k problémom pri cezhraničnej spolupráci príslušných orgánov. V neposlednom rade stávajúci stav predstavuje nebezpečenstvo z hľadiska ochrany ľudských práv. Výzvy medzinárodného spoločenstva k boji proti terorizmu, pričom nie je definovaný samotný pojem, môžu viesť k tomu, že jednotlivé subjekty medzinárodného práva (spravidla

---

<sup>18</sup> Vid' BÍLKOVÁ, V. Definice terorismu. In: Zborník Slovenskej spoločnosti pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied: *Právne aspekty boja proti medzinárodnému terorizmu*. Bratislava: SAV, 2006, s. 28. Taktiež PERL, R. *Terrorismus a národní bezpečnost: otázky a trendy*. On-line zdroj, s. 9.

<sup>19</sup> Vid' SCHEININ, M. *Terrorism* in: MOECKLI, D., SHAH, S., SIVAKUMARAN, S. (eds.) *International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 589.

<sup>20</sup> Vid' PASTORE, F. Is there a European strategy against terrorism?, s. 14.

<sup>21</sup> Zoznam a texty týchto zmlúv sú dostupné na stránke: <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>.

štáty) zámerne pristúpia k nesprávnej interpretácii, aby mohli pod rúškom boja proti terorizmu potláčať napr. legitímne opozičné politické subjekty.<sup>22</sup>

Na pôde OSN vznikli iniciatívy na prijatie všeobecného dohovoru o medzinárodnom terorizme, tieto snahy však doteraz stroskotali na dvoch najzákladnejších otázkach, a to definície teroristického činu a stanovenia výnimiek z tejto definície.<sup>23</sup> Označenie určitého subjektu za teroristu totiž má aj závažné politické a morálne konotácie. Problém teda nespočíva v abstraktnej konštrukcii pojatia, ale v jej aplikácii na rôzne politické a sociálne súvislosti.<sup>24</sup> Za istý úspech možno považovať iba prijatie rezolúcií Rady bezpečnosti OSN č. 1269 (1999) a 1566 (2004), ktoré v čl. 1, resp. 3 stanovujú, že všetky teroristické činy sú neospravedlniteľné, a to bez ohľadu na motív. Význam uvedených rezolúcií spočíva podľa mojej mienky v tom, že jasne určujú neprijateľnosť argumentácie typu „*one man's terrorist is another man's freedom fighter*.“ Domnievam sa totiž, že podlé útoky na civilné obyvateľstvo nemožno ospravedlniť ani najvznešenejším cieľom.

Rezolúcia Rady bezpečnosti OSN č. 1566 (2004) síce nepriniesla definíciu terorizmu, vymedzila však podstatné znaky činov, ktoré musia štáty v rámci boja proti terorizmu postihovať:

- činy spáchané so zámerom spôsobiť smrť alebo závažné zranenia osobám, prípadne branie rukojemníkov;
- bez ohľadu na politickú, filozofickú, náboženskú alebo inú motiváciu je ich cieľom spôsobiť strach vo verejnosti alebo v časti verejnosti alebo prinútenie určitého štátu alebo medzinárodnej organizácie k určitému jednaniu alebo k upusteniu od určitého jednanja;
- činy sú zločinmi v zmysle niektorého z protiteroristických dohovorov.<sup>25</sup>

Nakoniec treba uviesť, že v rámci Európskej únie existuje jednotná definícia teroristického činu, ktorá bola prijatá dňa 27. 12. 2001. Dosiahnutie zhody členských štátov EU o definícii pojmu terorizmus sa pokladá za úspech jednej z hlavných iniciatív

---

<sup>22</sup> Vid' Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN doc. E/CN.4/2006/98, ods. 26 a 27.

<sup>23</sup> Vid' Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN doc. E/CN.4/2006/98, ods. 29.

<sup>24</sup> Vid' SCHEU, H. CH., ŠULCOVÁ, Z. *Mezinárodněprávní aspekty boje proti terorismu*. On-line zdroj, s. 3-4.

<sup>25</sup> Rezolúcia Rady bezpečnosti OSN č. 1566 (2004), ods. 3.



v právnej rovine v reakcii na útoky z 11. septembra 2001.<sup>26</sup> Jedná sa o článok 1 ods. 3 spoločného postoja Rady č. 2001/931/SZBP o použití zvláštnych opatrení k boji proti terorizmu. Táto definícia kombinuje viacero prvkov, a to:

- spôsob uskutočnenia činu útokom na život a telesnú integritu osôb, únosom a bráním rukojemníkov, zmocnením sa lietadiel, lodí alebo iných dopravných prostriedkov, výrobou, držaním, manipuláciou s výbušninami a zbraňami vrátane zbraní hromadného ničenia a inými spôsobmi uvedenými v odseku 3, pododseku (iii), písm. (a) až (h); za teroristický čin sa považuje taktiež hrozba spáchania uvedených činov, ako aj vedenie teroristickej skupiny a účasť na jej činnosti vrátane financovania;
- charakter činu prejavujúci sa trestnosťou podľa vnútroštátneho práva a schopnosťou - na základe svojej povahy či súvislosti - vážne poškodiť nejakú krajinu alebo medzinárodnú organizáciu;
- zámery páchateľa, ktorý spácha čin úmyselne a jeho cieľom je závažné zastrašenie obyvateľstva, donútenie najvyšších orgánov štátu alebo medzinárodnej organizácie k nejakému konaniu alebo upusteniu od konania, alebo k vážnej destabilizácii, prípadne rozvráteniu základných politických, ústavných, hospodárskych alebo sociálnych štruktúr štátu alebo medzinárodnej organizácie.

Táto definícia sa ujala v Európskej únii, čoho dôkazom je jej ďalšie použitie (len s nepatrnou úpravou) v akte bývalého tretieho piliera, a to v rámcovom rozhodnutí Rady č. 2002/475/SVV z 13. 6. 2002 o boji proti terorizmu, a dokonca aj v akte vtedajšieho prvého, komunitárneho piliera.<sup>27</sup> Na rozdiel od aktu druhého piliera však rámcové rozhodnutie o boji proti terorizmu obsahuje v bode 10 preambule odkaz na ochranu základných práv, princípy uznané v čl. 6 ods. 2 Zmluvy o EU a na Chartu základných práv EU. Treba však dodať, že odkaz v preambuli na ochranu ľudských práv má iba symbolický význam, pretože akty prijímané orgánmi EU musia rešpektovať ľudské práva z dôvodu hierarchie noriem v európskom práve.

Vypracovanie právne záväznej definície terorizmu je prvým krokom k harmonizácii trestného práva členských štátov Európskej únie vo vzťahu k trestnému

---

<sup>26</sup> Viď TOMÁŠEK, M.: *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009, s. 243.

<sup>27</sup> Nariadenie Rady (ES) č. 2580/2001 z 27. 12. 2001 o zvláštnych opatreniach proti určitým osobám a skupinám s ohľadom na boj proti terorizmu odkazuje v čl. 1 ods. 3 na spoločnú pozíciu Rady č. 2001/931/SZBP.

činu terorizmu a zároveň základným predpokladom pre schopnosť prijímať rozličné protiteroristické opatrenia.<sup>28</sup>

Definícia terorizmu v európskom práve vykazuje mnohé podobnosti s prvkami uvedenými v rezolúcii Rady bezpečnosti OSN č. 1566 (2004), a rozdiely sú väčšinou iba formulačného charakteru. Uvedená definícia je aj odbornou literatúrou<sup>29</sup> považovaná za podarenú, čo svedčí o jej vhodnosti a použiteľnosti v boji proti medzinárodnému terorizmu.

---

<sup>28</sup> TOMÁŠEK, M.: *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009, s. 248.

<sup>29</sup> Napr. ŠTURMA, P., NOVÁKOVÁ J., BÍLKOVÁ V. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 49.

## II . Postavenie a právomoci Rady bezpečnosti OSN

Organizácia spojených národov bola založená na sklonku druhej svetovej vojny, pričom jej tvorcovia vychádzali z tragických skúseností dvoch svetových vojen, ako aj z neschopnosti medzivojnovej Spoločnosti národov zabrániť vypuknutiu konfliktov. Preto sa zakladajúce štáty Organizácie spojených národov rozhodli pre vytvorenie celosvetovej organizácie s takými právomocami, ktoré by umožňovali úspešne čeliť agresii štátov. Medzi hlavné ciele OSN preto patrí udržiavanie medzinárodného mieru a bezpečnosti a taktiež ochrana ľudských práv.<sup>30</sup>

Na pozadí uvedených historicko-politicko-filozofických skutočností došlo v roku 1945 k podpisu Charty OSN, ktorá vstúpila do platnosti dňa 24. októbra 1945 po ratifikácii väčšinou signatárov a všetkými stálymi členmi Rady bezpečnosti OSN.<sup>31</sup>

Charta OSN vo svojom čl. 7 vymedzuje dva druhy orgánov: hlavné (*principal*) a pomocné (*subsidiary*). Jedným z hlavných orgánov je aj Rada bezpečnosti.<sup>32</sup> Hlavným rozdielom medzi hlavnými a pomocnými orgánmi je to, že kým hlavné orgány OSN sú zriadené a ich právomoci vymedzené priamo Chartou OSN, k vzniku pomocných orgánov sa vyžaduje prijatie osobitného aktu kompetentným orgánom OSN.

Cieľom tejto kapitoly však nie je analýza postavenia jednotlivých orgánov OSN. Prostredníctvom analýzy príslušných ustanovení Charty OSN sa iba venujem vybraným otázkam postavenia a právomocí Rady bezpečnosti OSN, ktoré sú relevantné z hľadiska zamerania tejto rigorózneho práce.

---

<sup>30</sup> Viď čl. 1 Charty OSN, ktorý znie: „*The Purposes of the United Nations are:*

1. *To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace;*
2. *To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;*
3. *To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and*
4. *To be a centre for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends.*“

<sup>31</sup> Viď SIMMA, B. (ed.) *The Charter of the United Nations: a commentary*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 1995, s. 12.

<sup>32</sup> Ďalšími hlavnými orgánmi sú Valné zhromaždenie, Hospodárska a sociálna rada, Poručenská rada, Medzinárodný súdny dvor a Sekretariát.

## **II.1. Závaznosť rezolúcií Rady bezpečnosti OSN**

Charta OSN poskytuje Rade bezpečnosti OSN najširšie právomoci, aké boli kedy poskytnuté orgánu medzinárodnej organizácie.<sup>33</sup> Patrí jej totiž „základná zodpovednosť za udržiavanie medzinárodného mieru a bezpečnosti.“<sup>34</sup> V zmysle čl. 24 ods. 1 Charty OSN sú členské štáty zajedno v tom, že Rada bezpečnosti OSN jedná pri vykonávaní svojich úloh vyplývajúcich z tejto zodpovednosti za ne, t.j. v podstate súhlasia s tým, že bude rozhodovať orgán, v ktorom nemusia byť zastúpené.

K uvedenej činnosti má k dispozícii dve „sady“ nástrojov, ktoré sú upravené v kapitole VI, resp. VII Charty OSN.<sup>35</sup> Kým kapitola VI nesie názov „Zmierlivé riešenie sporov“, kapitola VII sa zaoberá „Akciami pri ohrození mieru, porušení mieru a útočných činoch.“ Zo systematiky Charty OSN, ako aj zo znenia čl. 33 a 39 Charty OSN vyplýva, že jednotlivé druhy nástrojov sú odstupňované a majú byť použité na základe závažnosti konkrétnej riešenej situácie. Vypožičaním terminológie európskeho práva by sa dalo vyhlásiť, že platí princíp subsidiarity, t.j. ak na vyriešenie sporu, ktorého pretrvávajúce by mohlo ohroziť udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti, postačuje vyjednávanie, vyšetrovanie, sprostredkovanie alebo ďalšie techniky vymenované v čl. 33 ods. 1 Charty OSN, nemá sa pristúpiť k použitiu prostriedkov uvedených v kapitole VII. Naopak v prípadoch, v ktorých by bol postup podľa kapitoly VI vzhľadom na význam hrozby alebo porušenia mieru zrejme neúčelný (ako napr. v prípade irackej invázie do Kuvajtu<sup>36</sup> či teroristického útoku spáchaného v Spojených štátoch amerických organizáciou Al Káida<sup>37</sup>), môže Rada bezpečnosti OSN bez predchádzajúceho použitia nástrojov upravených v kapitole VI Charty OSN určiť, že došlo k ohrozeniu mieru, porušeniu mieru alebo útočnému činu, a prijať opatrenia podľa článku 41 a 42 Charty OSN, aby bol udržaný alebo obnovený medzinárodný mier a bezpečnosť.<sup>38</sup> Určenie, že došlo k ohrozeniu mieru,

---

<sup>33</sup> Vid' SONNENFELD, R. *Resolutions of the United Nations Security Council*. Warszawa: Polish Scientific Publishers, 1988, s. 89.

<sup>34</sup> Vid' čl. 24 ods. 1 Charty OSN.

<sup>35</sup> Niektoré právomoci Rady bezpečnosti OSN sú zakotvené aj v iných kapitolách Charty OSN.

<sup>36</sup> Vid' rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 660 (1990), 661 (1990) a nadväzujúce rezolúcie.

<sup>37</sup> Vid' rezolúciu Rady bezpečnosti OSN č. 1373 (2001). Jej predchádzala rezolúcia č. 1368 (2001), tá však vzhľadom na krátkosť času (bola prijatá nasledujúci deň po útoku) predstavuje iba politickú deklaráciu.

<sup>38</sup> HUSABØ, E. J., BRUCE, I. *Fighting Terrorism through Multilevel Criminal Legislation. Security Council Resolution 1373, the EU Framework Decision on Combating Terrorism and their Implementation in Nordic, Dutch and German Criminal Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, s. 43.

porušení mieru alebo útočnému činu, má významný dopad na povahu opatrení: kapitola VII totiž umožňuje rozhodnúť o prijatí záväzných opatrení, kým postup podľa kapitoly VI ráta iba s nezáväznými odporúčaniami. K tomu pristupuje čl. 103 Charty OSN stanovujúci prednosť záväzkov členských štátov podľa Charty OSN pred ich záväzkami podľa ktorejkoľvek inej medzinárodnej dohody.<sup>39</sup>

Konkrétne opatrenia, ktoré môže Rada bezpečnosti OSN v prípade ohrozenia alebo porušenia mieru alebo v prípade agresie použiť, sú vymenované v čl. 41 (opatrenia nezahŕňajúce použitie ozbrojenej sily) a v čl. 42 Charty OSN (použitie ozbrojenej sily). Jedná sa však o demonštratívny výčet, čo poskytuje Rade bezpečnosti širokú možnosť uváženia pri prijímaní najvhodnejších opatrení v určitej situácii.<sup>40</sup> Preto je možné, aby Rada bezpečnosti OSN v režime čl. 41 Charty OSN o.i. zaviedla cielené sankcie proti fyzickým a právnickým osobám<sup>41</sup> alebo založila medzinárodný súdny orgán<sup>42</sup>, ak to pokladá za potrebné v záujme dodania účinnosti svojim rozhodnutiam majúcim za cieľ udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti.

Vytvorenie orgánu so záväznou rozhodovacou právomocou bolo základným prvkom vznikajúcej OSN.<sup>43</sup> Tento rys organizácie našiel svoje vyjadrenie v čl. 25 Charty OSN, v zmysle ktorého sa „členovia Organizácie spojených národov zhodujú v tom, že prijímú a uskutočnia rozhodnutia Rady bezpečnosti v súlade s Chartou.“ Napriek zdanlivo jednoznačnému zneniu uvedeného ustanovenia sa však viedli mnohé diskusie hlavne o tom, aké rozhodnutia spadajú pod pojem rozhodnutia.<sup>44</sup> Pre účely tejto práce sú však uvedené diskusie bezpredmetné, keďže všetky skúmané rezolúcie Rady bezpečnosti OSN boli prijaté podľa kapitoly VII, a o záväznosti týchto aktov nikdy nevznikali pochybnosti. Rada bezpečnosti OSN však môže okrem rezolúcií podľa kapitoly VII Charty OSN prijať aj iné záväzné rozhodnutia.<sup>45</sup>

---

<sup>39</sup> Vid' SHAW, M. N. *International Law*. Sixth Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 1220, 1236.

<sup>40</sup> Vid' SIMMA, B. (ed.) *The Charter of the United Nations: a commentary*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 1995, s. 625.

<sup>41</sup> Vid' napr. rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999), 1636 (2005) či 1718 (2006).

<sup>42</sup> Vid' napr. rezolúciu Rady bezpečnosti OSN č. 827 (1993) o založení Medzinárodného trestného súdu pre bývalú Juhosláviu. K posúdeniu právomoci Rady bezpečnosti OSN založiť medzinárodný súdny orgán vid' *Tadic*, ods. 10-48.

<sup>43</sup> Vid' SIMMA, B. (ed.) *The Charter of the United Nations: a commentary*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 1995, s. 409.

<sup>44</sup> Vid' napr. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, ods. 108-113.

<sup>45</sup> Vid' KLABBERS, J. *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 223.

Nad rámec uvedeného čl. 48 Charty OSN stanovuje, že opatrenia nutné k vykonaniu rozhodnutí Rady bezpečnosti pre udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti vykonajú všetci alebo niektorí členovia OSN, podľa toho ako Rada bezpečnosti určí. Uvedené rozhodnutia vykonávajú členovia OSN priamo, t.j. činnosťou vlastných štátnych orgánov, a taktiež postupom v príslušných medzinárodných organizáciách, ktorých sú členmi. Posledne menované pravidlo vytvára z hľadiska práva OSN právny základ protiteroristických opatrení EU spočívajúcich v zmrazení finančných prostriedkov.

Rezolúcia Rady bezpečnosti OSN prijatá podľa kapitoly VII zakladá medzinárodno-právny záväzok členských štátov. Či má daná rezolúcia bez ďalšieho účinky v oblasti vnútroštátneho práva alebo potrebuje k svojmu prevedeniu prijatie implementačného aktu, je otázkou vnútroštátnej ústavnej úpravy. Štát, ktorý nemôže s odkazom na svoje vnútroštátne právo implementovať prijaté opatrenia, porušuje svoje medzinárodno-právne záväzky.<sup>46</sup> Tento záver vyplýva z pravidla zakotveného v čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve,<sup>47</sup> v zmysle ktorého sa štát „nemôže dovolávať ustanovení svojho vnútroštátneho práva ako dôvodu pre neplnenie zmluvy.“

## **II.2. Možnosti súdneho preskúmania rezolúcií Rady bezpečnosti OSN**

V tejto kapitole sa venujem iba preskúmvaniu rezolúcií prijatých podľa kapitoly VII Charty OSN. Ako si ukážeme v ďalších kapitolách, právne akty orgánov Európskej únie podliehajú preskúmvaniu zo strany Všeobecného súdu a Súdneho dvora, pričom je zároveň presne stanovené, ktorým kritériám musí určitý akt vyhovovať, aby nedošlo k jeho zrušeniu. Rada bezpečnosti OSN by mala – zjednodušene povedané – dodržiavať ciele a zásady Charty OSN.<sup>48</sup> Uvedené ciele a zásady sú však formulované veľmi všeobecne, čo predstavuje prvý problém.<sup>49</sup> Ďalšou otázkou je, či vôbec existuje orgán, ktorý je príslušný k posudzovaniu rezolúcií Rady bezpečnosti OSN a k ich eventuálnemu zrušeniu. Možnosť súdneho preskúmvania je

<sup>46</sup> Vid' SIMMA, B. (ed.) *The Charter of the United Nations: a commentary*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 1995, s. 626.

<sup>47</sup> Vid' vyhlášku ministra zahraničných vecí č. 15/1988 Zb., o Viedeňskom dohovore o zmluvnom práve.

<sup>48</sup> Vid' KLABBERS, J. *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 245.

<sup>49</sup> Vid' MARTENCZUK, B. The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from *Lockerbie*? *The European Journal of International Law*. 1999, č. 3, s. 537.

významnou garanciou, ktorá vedie orgán vydávajúci preskúmaný akt k dodržiavaniu procesných a hmotno-právnych medzí svojej činnosti. Je však otázne, či je vzhľadom na silný vplyv politiky na rozhodovanie Rady bezpečnosti OSN namieste právne, resp. súdne hodnotenie jej krokov.<sup>50</sup>

Charta OSN upravuje vzťahy medzi hlavnými orgánmi OSN, avšak nestanovuje pevnú hierarchiu medzi nimi. To samozrejme nevylučuje možnosť, aby niektoré ustanovenia Charty OSN umožňovali určitú mieru pôsobenia jedného hlavného orgánu na iný.<sup>51</sup>

Medzinárodný súdny dvor (ďalej taktiež iba „MSD“) je hlavným súdnym orgánom OSN.<sup>52</sup> Disponuje právomocami, ktoré slúžia mierovému riešeniu sporov. V hypotetickej rovine je predstaviteľné, aby sa k platnosti rezolúcie Rady bezpečnosti OSN vyjadril v oboch typoch konania, ktoré môže viesť, t.j. pri rozhodovaní sporov medzi štátmi a pri vydávaní poradných posudkov. V spornom konaní by to bolo možné v rámci posúdenia určitej predbežnej otázky, keďže priamo Rada bezpečnosti OSN alebo samotná OSN nemôže byť stranou sporu rozhodovaného Medzinárodným súdnym dvorom.<sup>53</sup> Teoreticky je predstaviteľná tiež možnosť, aby Valné zhromaždenie podalo žiadosť o podanie poradného posudku,<sup>54</sup> ktorý by sa mohol týkať otázok platnosti rezolúcie Rady bezpečnosti OSN, vzhľadom na praktické fungovanie organizácie a na politickú realitu je však táto eventualita v dohľadnej budúcnosti nereálna. Ani v jednom z uvedených prípadov by však nemohlo dôjsť k vydaniu rozhodnutia záväzného pre Radu bezpečnosti OSN: kým rozsudky v spornom konaní zaväzujú iba strany sporu a Rada bezpečnosti nemôže vystupovať v danej pozícii, výstup z druhého typu konania je napriek svojej významnej autorite iba nezáväzný.<sup>55</sup>

Pri rozhodovacej činnosti Medzinárodného súdneho dvora už došlo niekoľkokrát k situácii, kedy sa musel vyjadriť k otázke možnosti posudzovania

---

<sup>50</sup> Vid' MARTENCZUK, B. The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from *Lockerbie*? *The European Journal of International Law*. 1999, č. 3, s. 528.

<sup>51</sup> Vid' SIMMA, B. (ed.) *The Charter of the United Nations: a commentary*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 1995, s. 195-196.

<sup>52</sup> Vid' čl. 92 Charty OSN.

<sup>53</sup> Vid' čl. 34 ods. 1 Štatútu Medzinárodného súdneho dvora.

<sup>54</sup> V zmysle čl. 96 ods. 1 Charty OSN môže Valné zhromaždenie alebo Rada bezpečnosti požiadať Medzinárodný súdny dvor, aby podal posudok o akejkoľvek právnej otázke. Ostatné orgány a odborné organizácie, v prípade, že ich k tomu zmocní Valné zhromaždenie, môžu taktiež požiadať Medzinárodný súdny dvor o posudok, ten sa však musí týkať ich činnosti.

<sup>55</sup> Vid' FARRALL, J. M. *United Nations Sanctions and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 74-75.

rezolúcií Rady bezpečnosti OSN.<sup>56</sup> Treba však uviesť, že MSD pristupoval vždy veľmi opatrne k otázkam týkajúcim sa vzťahov medzi Valným zhromaždením, Radou bezpečnosti a samotného Medzinárodného súdneho dvora, najmä čo sa týka prípadných hierarchických vzťahov medzi nimi.<sup>57</sup>

Charta OSN neupravuje preskúmavanie platnosti rezolúcií Rady bezpečnosti OSN, pričom Medzinárodný súdny dvor nepokladá uvedenú skutočnosť za náhodu. Ako uvádza v jednom zo svojich poradných posudkov,<sup>58</sup> vnútroštátne právne poriadky často obsahujú procesnú úpravu stanovenia platnosti individuálnych a normatívnych právnych aktov vydaných štátnymi orgánmi. Systém OSN však žiadny analogický proces neobsahuje a návrhy na založenie právomoci Medzinárodného súdneho dvora na záväznú interpretáciu Charty OSN boli v priebehu prípravných prác zamietnuté. Súd môže vydať iba poradný, t.j. nezáväzný posudok.

Napriek tomu, že neexistuje mechanizmus na preskúmavanie aktov politických orgánov OSN, môže sa Medzinárodný súdny dvor venovať otázkam, ktoré sú v rovnakej dobe riešené inými hlavnými orgánmi OSN.<sup>59</sup> Na Medzinárodný súdny dvor sa totiž nevzťahuje obmedzenie zakotvené v čl. 12 ods. 1 Charty OSN.<sup>60</sup> Preto sa mohol venovať právnym aspektom sporu medzi Líbyou, Spojenými štátmi americkými a Spojeným kráľovstvom, ktorý riešila aj Rada bezpečnosti OSN.<sup>61</sup>

V danom prípade riešil MSD spor medzi Líbyou na jednej strane a Spojenými štátmi americkými a Spojeným kráľovstvom na strane druhej týkajúci sa teroristického útoku na lietadlo spoločnosti Pan Am nad škótskym mestečkom Lockerbie. Z uskutočnenia tohto teroristického činu boli podozriví niekoľkí členovia líbyjskej

---

<sup>56</sup> Vid' napr. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971; *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*, Preliminary Objections, Judgment, I. C. J. Reports 1998.

<sup>57</sup> Vid' KLABBERS, J. *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 187.

<sup>58</sup> Vid' *Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, s. 21.

<sup>59</sup> Vid' FARRALL, J. M. *United Nations Sanctions and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 74.

<sup>60</sup> V zmysle uvedeného ustanovenia „ak Rada bezpečnosti vykonáva v akejkoľvek spore alebo v akejkoľvek situácii funkcie, ktoré jej ukladá Charta, Valné zhromaždenie neučiní žiadne doporučenie o takom spore alebo situácii, ibaže o to Rada bezpečnosti požiada.“

<sup>61</sup> Vid' *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*, Preliminary Objections, Judgment, I. C. J. Reports 1998.



tajnej služby, a oba vyššie spomínané štáty žiadali ich vydanie k trestnému stíhaniu. Presadili dokonca prijatie rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 731 (1992), ktorá opakovala rovnakú požiadavku.<sup>62</sup> Líbya sa naopak domnievala, že uvedený postup je v rozpore s pravidlami zakotvenými v Dohovore o potlačení protiprávnych činov ohrozujúcich bezpečnosť civilného letectva (Montrealský dohovor 1971), ktorého signatárom boli všetky tri dotknuté štáty. Uvedený dohovor totiž upravuje práva a povinnosti svojich zmluvných štátov v prípade incidentov, aký sa stal v Lockerbie, a žiadala MSD, aby vyhlásil, že žiadosť Spojených štátov amerických a Spojeného kráľovstva o vydanie podozrivých je v rozpore s právami Líbye stanovenými v Montrealskom dohovore 1971.<sup>63</sup>

Po podaní návrhu na zahájenie konania pred Medzinárodným súdnym dvorom prijala Rada bezpečnosti OSN dve záväzné rezolúcie podľa kapitoly VII Charty OSN,<sup>64</sup> v ktorých zopakovala požiadavky kladené na Líbyu. Odporcovia následne pred Medzinárodným súdnym dvorom o.i. namietali, že z dôvodu prijatia uvedených rezolúcií boli práva, ktorých sa dovoľáva Líbya, nahradené právami a povinnosťami stanovenými rezolúciami Rady bezpečnosti OSN, a preto Medzinárodný súdny dvor nie je príslušný zaoberať sa daným sporom.<sup>65</sup> Rozhodnutie o týchto predbežných otázkach vydal Medzinárodný súdny dvor až po uplynutí šiestich rokov odo dňa zahájenia konania. Rok po vydaní rozsudku Medzinárodného súdneho dvora dosiahli strany sporu diplomatickú dohodu o riešení svojho sporu, ktorá učinila meritórne rozhodnutie MSD bezpredmetným.<sup>66</sup>

Ako je zrejmé, Medzinárodný súdny dvor sa nedostal k posúdeniu platnosti či obsahu rezolúcií Rady bezpečnosti OSN. Dával totiž veľký dôraz na to, aby sa pri rozhodovaní o predbežných otázkach vyhol posúdeniu právnych problémov, ktoré by mohli byť predmetom meritórneho rozhodovania. Následkom tohto prístupu ostali mnohé otázky týkajúce sa výkonu súdneho prieskumu rezolúcií Rady bezpečnosti OSN otvorené. MSD však dal jasne najavo, že prijatie rezolúcie podľa hlavy VII Charty OSN

---

<sup>62</sup> Treba však dodať, že uvedená rezolúcia mala iba odporúčací, nezáväzný charakter.

<sup>63</sup> Vid' MARTENCZUK, B. The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from *Lockerbie*? *The European Journal of International Law*. 1999, č. 3, s. 518.

<sup>64</sup> Jedná sa o rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 748 (1992) a 883 (1993).

<sup>65</sup> Vid' MARTENCZUK, B. The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from *Lockerbie*? *The European Journal of International Law*. 1999, č. 3, s. 523.

<sup>66</sup> Vid' *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*, Preliminary Objections, Order of 10 September 2003.

nebráni nezávislému právnemu posúdeniu určitého prípadu v rámci jeho súdneho prieskumu.<sup>67</sup> Rezolúcie Rady bezpečnosti OSN teda nie sú vyňaté spod možnosti posudzovania pred Medzinárodným súdnym dvorom. Možnosť podriaadiť súdnemu prieskumu rezolúcie Rady bezpečnosti OSN ale neznamená, že Medzinárodný súdny dvor môže zbaviť účinkov alebo zrušiť rozhodnutie Rady bezpečnosti OSN prijaté podľa čl. 39, 41 alebo 42 Charty OSN.<sup>68</sup> Medzinárodný súdny dvor taktiež nemôže nahradiť politické uváženie Rady bezpečnosti OSN svojou vlastnou úvahou v otázkach stanovenia, či existuje ohrozenie medzinárodného mieru a bezpečnosti, resp. pri určení nástrojov, ktoré majú byť v určitej situácii použité.<sup>69</sup>

Nakoniec treba uviesť, že kým Medzinárodný súdny dvor je orgánom rozhodujúcim právne problémy prostredníctvom aplikácie právnych noriem, Rada bezpečnosti OSN je naopak politickým orgánom, ktorý rieši oveľa širší okruh sporov. K riešeniu týchto sporov má k dispozícii široký arzenál právnych a mimoprávných prostriedkov. Som však presvedčený, že silné politické vplyvy na rozhodovanie Rady bezpečnosti OSN by ju nemali oslobodiť od povinnosti dodržiavať právne normy,<sup>70</sup> pričom táto potreba je najvýraznejšia práve v prípade opatrení, ktoré predstavujú zásah do práv a povinností jednotlivcov.

Prístup iných medzinárodných súdov, resp. najvyšších alebo ústavných súdov jednotlivých štátov k rezolúciám Rady bezpečnosti OSN možno charakterizovať určitou zdržanlivosťou, resp. neochotou k vysloveniu jednoznačného záveru o platnosti rezolúcie Rady bezpečnosti OSN. Medzinárodné súdy sa síce vyjadrujú k všeobecným právnym zásadám vzťahujúcim sa k právomociam Rady bezpečnosti OSN, vyhýbajú sa však konfliktu s uvedeným orgánom.<sup>71</sup> Dokonca aj Súdny dvor Európskej únie, ktorý sa v rozsudku vo veci *Kadi a Al Barakaat* podrobne venoval fungovaniu sankčného režimu založeného rezolúciou Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999), jednoznačne

---

<sup>67</sup> Vid' MARTENCZUK, B. The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from *Lockerbie*? *The European Journal of International Law*. 1999, č. 3, s. 518, 525.

<sup>68</sup> Vid' *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*, Preliminary Objections, Judgment, I. C. J. Reports 1998, nesúhlasné stanovisko sudcu Schwebela, s. 53-54.

<sup>69</sup> Vid' *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)*, Preliminary Objections, Judgment, I. C. J. Reports 1998, nesúhlasné stanovisko sudcu *ad hoc* Jenningsa, s. 105-106.

<sup>70</sup> Vid' obdobne *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1948, s. 64.

<sup>71</sup> Vid' FARRALL, J. M. *United Nations Sanctions and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 75.

vyhlásil, že jeho prieskum sa vzťahuje iba na právne akty orgánov EU, netýka sa však rezolúcií či iných aktov orgánov Organizácie spojených národov a neohrozuje prednosť uvedenej rezolúcie podľa medzinárodného práva.<sup>72</sup>

Výbor pre ľudské práva môže vykonávať nepriamy kvázisúdny prieskum rezolúcií Rady bezpečnosti OSN, ktorý spočíva v posúdení, či signatárske štáty Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach<sup>73</sup> (ďalej taktiež iba „MPOPP“) dodržali pri prijímaní sankčných opatrení proti fyzickým a právnickým osobám práva garantované uvedenou zmluvou.<sup>74</sup> K využitiu tohto mechanizmu v praxi už došlo, a záver Výboru pre ľudské práva o porušení práv sťažovateľov postupom Belgicka<sup>75</sup> dokonca primäl Sankčný výbor pri Rade bezpečnosti OSN (ďalej iba „Výbor pre sankcie“) k vyškrtnutiu dotknutých osôb zo zoznamu sankcionovaných subjektov.<sup>76</sup>

V uvedenom prípade manželia Nabil Sayadi a Patricia Vinck zastávali vedúce pozície v organizácii Fondation Secours International, ktorá má byť európskou vetvou jednej americkej organizácie nachádzajúcej sa na sankčnom zozname vedenom Výborom pre sankcie. Na základe týchto spojení rozhodol Výbor pre sankcie o zaradení uvedených osôb na zoznam sankcionovaných subjektov.<sup>77</sup> Vzhľadom na to, že sa žiadne obvinenia proti manželom Sayadi a Vinck nepodarilo pred súdom preukázať, prikázal bruselský súd prvého stupňa príslušným štátnym orgánom, aby podali na pôde Výboru pre sankcie žiadosť o ich vyškrtnutie zo zoznamu sankcionovaných osôb. Belgicko skutočne podalo dve žiadosti, avšak Výbor pre sankcie nedosiahol jednomyselnosť potrebnú pre *de-listing*. Pokračujúce uplatňovanie sankcií pritom malo výrazný negatívny vplyv na výkon práv manželov Sayadi a Vinck, napr. pán Sayadi musel odmietnuť pracovnú ponuku z Kataru.<sup>78</sup>

---

<sup>72</sup> Vid' *Kadi a Al Barakat*, ods. 288

<sup>73</sup> Vid' vyhlášku ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občianskych a politických právach a Mezinárodním paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

<sup>74</sup> Vid' SCHEININ, M. *Terrorism* in: MOECKLI, D., SHAH, S., SIVAKUMARAN, S. (eds.) *International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 598-599.

<sup>75</sup> Vid' *Sayadi a Vinck v. Belgicko*.

<sup>76</sup> Výbor pre ľudské práva vydal svoje stanovisko dňa 29. 12. 2008, a Výbor pre sankcie rozhodol o vyškrtnutí manželov Sayadi a Vinck zo zoznamu sankcionovaných osôb dňa 20. 7. 2009. Ako dôvod výmazu sa výslovne uvádza iba prieskumný mechanizmus upravený v čl. 25 rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1822 (2008), faktický vplyv stanoviska Výboru pre ľudské práva na rozhodnutie Výboru pre sankcie je však nepochybny. Vid' <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sc9711.doc.htm>.

<sup>77</sup> K vykonaniu rozhodnutia Výboru pre sankcie bolo prijaté nariadenie Komisie (ES) č. 145/2003.

<sup>78</sup> Vid' *Sayadi a Vinck v. Belgicko*, ods. 10.5.

Treba zdôrazniť, že Výbor pre ľudské práva sa zaoberal výlučne otázkou možného porušenia MPOPP zo strany signatárskeho štátu (Belgicko). Nemohol posudzovať napr. otázku, či Rada bezpečnosti OSN postupovala v súlade so svojimi právomocami vymedzenými v Charte OSN alebo otázku záväznosti medzinárodných ľudsko-právnych noriem pre Radu bezpečnosti OSN.<sup>79</sup> Napriek uvedenému však Výbor pre ľudské práva vykonal nepriame posúdenie súladu samotného sankčného mechanizmu OSN s MPOPP. Belgicko totiž v danom prípade vystupovalo v pozícii „vykonávateľa vôle“ bez možnosti vlastného uváženia. Výbor pre ľudské práva preto uznal, že Belgicko nie je príslušné k vyškrtnutiu osôb zo zoznamu sankcionovaných subjektov, zároveň je však zodpovedné za to, že sa ich mená na daný zoznam dostali.<sup>80</sup>

Výbor pre ľudské práva konštatoval, že manželia Sayadi a Vinck utrpeli neoprávnený zásah do svojho práva na súkromie a na ochranu dobrej povesti zakotveného v čl. 17, resp. do práva na slobodu pohybu zakotveného v čl.12 MPOPP. Zásah do dobrej povesti spočíval v zaradení a publikovaní mien a ďalších osobných údajov sťažovateľov na zozname sankcionovaných osôb, keďže mohlo vyvolať negatívne dojmy voči nim minimálne u časti obyvateľstva.<sup>81</sup> Zásah do slobody pohybu síce môže byť odôvodnený poukazom na povinnosť vyplývajúcu zo záväznej rezolúcie Rady bezpečnosti OSN. Namiesto toho však, aby Výbor pre ľudské práva začal pomeriavať verejný záujem na ochrane národnej bezpečnosti a verejného poriadku (predstavovaný v danom prípade práve rezolúciou Rady bezpečnosti OSN) so záujmom na ochranu určitého ľudského práva, iba skonštatoval, že za zásah do slobody pohybu je zodpovedný štát pobytu, ktorý učením nepodloženého návrhu na zaradenie osôb na zoznam sankcionovaných subjektov tento zásah spôsobil.<sup>82</sup> Je škoda, že sa Výbor pre ľudské práva vyhol vecnému posúdeniu načrtnutej otázky, a svoj záver oprel iba o nedostatky formálneho charakteru. Použitá argumentácia nadto nie je podľa mojej mienky presvedčivá: Belgicko síce podalo návrh, avšak o zaradení subjektu rozhoduje Výbor pre sankcie jednomyseľne. Preto nie je zďaleka isté, že podanie návrhu skutočne spôsobí zaradenie určitého subjektu na zoznam sankcionovaných osôb.

Domnievam sa, že v otázke posúdenia povahy sankcií bol Výbor pre ľudské práva taktiež trochu opatrný: uznal síce, že uplatňovanie sankčného režimu má závažné

<sup>79</sup> Vid' *Sayadi a Vinck v. Belgicko*, ods. 7.2.

<sup>80</sup> Vid' *Sayadi a Vinck v. Belgicko*, ods. 10.7.

<sup>81</sup> Vid' *Sayadi a Vinck v. Belgicko*, ods. 10.12.

<sup>82</sup> Vid' *Sayadi a Vinck v. Belgicko*, ods. 10.7.

dôsledky pre dotknuté osoby, ktoré by mohli naznačovať, že majú dokonca povahu trestu, napriek tomu však uvedený mechanizmus nepokladá za trestné obvinenie v zmysle čl. 14 ods. 1 MPOPP.<sup>83</sup> Vzhľadom na uvedené preto nemohlo podľa stanoviska Výboru pre ľudské práva dôjsť k porušeniu práva na spravodlivý proces. Uvedený záver je pritom v príkrom kontraste najmä s rozhodnutiami súdov Európskej únie, ktoré sankčnému režimu vytýkali v prvom rade nedostatočné rešpektovanie základných procesných garancií.<sup>84</sup>

Zvyčajne aktivistický Európsky súd pre ľudské práva (ďalej taktiež iba „ESLP“) taktiež zaujal opatrný postoj k rezolúciám Rady bezpečnosti OSN. V prípadoch týkajúcich sa namietaného porušenia práv z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd<sup>85</sup> (ďalej iba „Dohovor“) na území Kosova<sup>86</sup> zaujal stanovisko, že činy, ktoré mali viesť k porušeniu práv sťažovateľov nie sú pričítateľné žiadnemu zo zúčastnených štátov, ale samotnej Organizácii spojených národov. Preto ESLP nie je príslušný k posúdeniu postupu konkrétnych štátov – signatárov Dohovoru pri vykonávaní činnosti v mene (*on behalf*) OSN.<sup>87</sup>

ESLP uvádza, že Dohovor treba interpretovať vo svetle relevantných pravidiel a zásad medzinárodného práva, ktoré sú záväzné pre jej signatárov. V tomto ohľade sú najpodstatnejšie čl. 25 a 103 Charty OSN, ako aj zásadný cieľ OSN spočívajúci v udržaní medzinárodného mieru a bezpečnosti a jemu slúžiace právomoci zakotvené v kapitole VII Charty OSN. Vzhľadom na to, že rezolúcie Rady bezpečnosti OSN predstavujú základný prostriedok na dosiahnutie cieľov OSN a efektívnosť týchto rezolúcií závisí od podpory poskytovanej členskými štátmi, nemožno Dohovor vykladať spôsobom, ktorý by umožňoval ESLP posudzovanie jednania signatárov Dohovoru, na ktoré dopadá rezolúcia Rady bezpečnosti OSN. Opačný postup by viedol k zasahovaniu do splnenia cieľov OSN.<sup>88</sup>

ESLP sa mohol potenciálne vyjadriť k otázkam vzťahu práv a povinností z Dohovoru k rezolúcii Rady bezpečnosti OSN taktiež v prípade *Bosphorus v. Írsko*.

---

<sup>83</sup> Vid' *Sayadi a Vinck v. Belgicko*, ods. 10.11.

<sup>84</sup> K rozhodnutiam súdov EU vid' kapitolu č. VII. Treba však uviesť, že Výbor pre ľudské práva a súdy EU posudzovali sankčný režim vo svetle odlišných právnych rámcov.

<sup>85</sup> Vid' Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

<sup>86</sup> Vid' *Behrami a Saramati*, ods. 142-143.

<sup>87</sup> Vid' *Behrami a Saramati*, ods. 146, 151, 152.

<sup>88</sup> Vid' *Behrami a Saramati*, ods. 147-149.

ESLP sa však obmedzil iba na posudzovanie príslušného predpisu práva ES a aktov írskych orgánov, a rezolúciou Rady bezpečnosti OSN sa bližšie nezaoberal.<sup>89</sup>

Britská Snemovňa lordov sa vyjadrila k namietanej neplatnosti rezolúcie Rady bezpečnosti OSN z dôvodu porušenia práv garantovaných Dohovorom v prípade *Al-Jedda*. Lordi museli riešiť otázku, či mohlo Spojené kráľovstvo na základe príslušnej rezolúcie Rady bezpečnosti OSN a čl. 103 Charty OSN zadržať pána Al-Jeddu. Ak je odpoveď na prvú otázku kladná, treba určiť, do akej miery daná povinnosť obmedzuje práva sťažovateľa stanovené v čl. 5 ods. 1 Dohovoru.<sup>90</sup>

Snemovňa lordov sa priklonila vzhľadom na význam dodržiavania medzinárodného mieru a bezpečnosti k extenzívnemu výkladu čl. 25 a 103 Charty OSN. Spojené kráľovstvo bolo povinné vykonávať úlohy stanovené rezolúciou Rady bezpečnosti OSN a uznáva, že rozhodnutia Rady bezpečnosti OSN prijaté podľa kapitoly VII Charty OSN majú prednosť pred všetkými inými zmluvnými záväzkami vrátane Dohovoru.<sup>91</sup> Preto treba aj Dohovor vykladať vo svetle príslušnej rezolúcie Rady bezpečnosti OSN. V riešenom prípade to viedlo k záveru, že Spojené kráľovstvo vykonávalo svoje právo zadržiavať osoby v súlade s rezolúciou Rady bezpečnosti OSN. Pri zadržiavaní však musí dbať na to, aby zásah do práv dotknutých osôb nepresahoval nutnú mieru.<sup>92</sup> Lordi sa teda rozhodli pre akýsi test vyvažovania, v ktorom je však váha jednotlivých noriem vopred určená.

Zdržanlivosť medzinárodných a národných súdov voči rezolúciám Rady bezpečnosti OSN je odôvodnená aj potrebou efektívneho fungovania systému na udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti. Keby mohli členské štáty OSN alebo iné subjekty rozhodovať o platnosti rezolúcií Rady bezpečnosti OSN, získali by tým ľahkú možnosť vyviazať sa zo svojich záväzkov zakotvených v Charte OSN.<sup>93</sup>

Z uvedeného prehľadu je zrejmé, že vďaka svojmu postaveniu ako globálneho orgánu má najlepšie predpoklady na eventuálne posudzovanie platnosti rezolúcií Rady bezpečnosti OSN Medzinárodný súdny dvor. Uvedený orgán však zrejme bude pristupovať veľmi opatrne, obozretne a zdržanlivo k rozhodovaniu otázok týkajúcich sa

---

<sup>89</sup> Vid' *Bosphorus v. Írsko*, ods. 145-146.

<sup>90</sup> Vid' *Al-Jedda*, ods. 26.

<sup>91</sup> Vid' *Al-Jedda*, ods. 133.

<sup>92</sup> Vid' *Al-Jedda*, ods. 34, 35, 39, 136.

<sup>93</sup> Vid' MARTENCZUK, B. The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from *Lockerbie*? *The European Journal of International Law*. 1999, č. 3, s. 535.

rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN, pričom o samotnej neplatnosti určitej rezolúcie ani nemôže rozhodnúť. Iné medzinárodné súdy a národné súdy taktiež vykazujú vysokú opatrnosť pri riešení otázky neplatnosti rezolúcií Rady bezpečnosti OSN. Za „najodvážnejší“ prístup možno pokladať nepriame posúdenie rezolúcií Rady bezpečnosti OSN prostredníctvom rozhodovania o platnosti implementačného aktu.

Preto je nutné prijať záver, že v dnešnej dobe neexistuje orgán, ktorý by mohol záväzne rozhodnúť o neplatnosti rezolúcie Rady bezpečnosti OSN. Platný právny rámec fungovania Rady bezpečnosti OSN je totiž charakteristický asymetriou medzi jej právomocami a zodpovednosťou.<sup>94</sup> Niektorí autori dokonca skepticky uvádzajú, že ani prípadné zavedenie právneho rámca pre preskúmavanie postupu Rady bezpečnosti OSN by neviedlo k zásadnej zmene praxe tohto orgánu. Zásadné, paradigmatické zmeny sa môžu uskutočniť, iba ak budú vychádzať z iniciatívy samotnej Rady bezpečnosti OSN.<sup>95</sup> Pravdepodobne sa tak stane až v rámci prípadnej komplexnej reformy fungovania systému OSN.

---

<sup>94</sup> Vid' KARAYIGIT, M. T. *The Yusuf and Kadi Judgements: The Scope of EC Competences in Respect of Restrictive Measures*. *Legal Issues of Economic Integration*. 2006, č. 4, s. 379.

<sup>95</sup> Vid' FARRALL, J. M. *United Nations Sanctions and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 76.

### III. Protiteroristické sankčné režimy založené Radou bezpečnosti OSN

V zmysle čl. 24 Charty OSN náleží Rade bezpečnosti OSN „*základná zodpovednosť za udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti*“ a kapitoly VI a VII Charty obsahujú opatrenia, ktoré môže Rada bezpečnosti OSN pri vykonávaní svojich úloh prijať. Jedným z týchto opatrení sú aj hospodárske sankcie.<sup>96</sup>

Po skončení studenej vojny bola Rada bezpečnosti OSN schopná efektívnejšie vykonávať svoje úlohy, pričom začala častejšie využívať ukladanie sankcií na riešenie vážnych kríz.<sup>97</sup> Počnúc rokom 1997 došlo k významnej kvalitatívnej zmene sankcií: Rada bezpečnosti OSN totiž prestala vo vybraných situáciách smerovať sankcie voči štátom; namiesto toho ich adresovala konkrétnym fyzickým alebo právnickým osobám.<sup>98</sup> Tieto tzv. ciele, príp. rozumné sankcie (z anglického *targeted*, resp. *smart sanctions*) začala Rada bezpečnosti OSN vo zvýšenej miere používať aj v boji proti medzinárodnému terorizmu.

Organizácia spojených národov a v rámci nej Rada bezpečnosti ako jeden z jej hlavných orgánov sa zaoberali terorizmom dávno pred teroristickými útokmi z 11. septembra 2001, čoho dôkazom sú o.i. jednotlivé medzinárodné zmluvy proti terorizmu. Terorizmus ako hrozba proti medzinárodnému mieru a bezpečnosti sa však dostal do popredia činnosti OSN až v súvislosti s uvedenými teroristickými útokmi. V relatívne krátkom časovom období došlo k prijatiu niekoľkých zásadných rezolúcií zameraných na fenomén medzinárodného terorizmu, pričom došlo k vytvoreniu dvoch paralelne existujúcich, avšak vzájomne sa dopĺňajúcich režimov boja proti terorizmu.

V predkladanej práci sa prioritne venujem sankciám prijímaným na základe rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999). Druhý zo spomínaných sankčných režimov bol založený rezolúciou Rady bezpečnosti OSN č. 1373 (2001). Pokladám za dôležité rámcovo predstaviť oba režimy, pretože sankcie prijímané na ich základe sú si veľmi podobné, a teda môže dôjsť k ich zámene. Vecný a osobný záber oboch režimov

---

<sup>96</sup> Vid' čl. 41 Charty OSN.

<sup>97</sup> Vid' LAVRANOS, N. Judicial review of UN Sanctions by the Court of First Instance. *European Foreign Affairs Review*. 2006, r. 11, s. 471.

<sup>98</sup> Vid' KELLER, H., FISCHER, A. The UN Anti-terror Sanctions Regime under Pressure. *Human Rights Law Review*. 2009, r. 9, č. 2, s. 257.



je však odlišný, a taktiež sa líši proces určenia subjektov, ktoré majú byť postihnuté sankciami. Procesné rozdielnosti mali až do doby prijatia rozsudku vo veci *Kadi a Al Barakaat* presah aj do posudzovania zmrazovania finančných prostriedkov Všeobecným súdom z hľadiska ochrany ľudských práv.

Obširnejšie sa budem venovať procesu používanému v režime rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999), keďže posúdenie ľudsko-právnych garancií poskytovaných na základe uvedenej rezolúcie príslušnými orgánmi OSN bolo predmetom pomerne podrobnej analýzy v rozhodnutiach *Kadi a Al Barakaat* a *Kadi II*.

### **III.1. Režim autonómnych sankcií**

Rada bezpečnosti OSN ihneď po útokoch z 11. septembra 2001 vyhlásila, že tieto činy predstavujú hrozbu pre medzinárodný mier a bezpečnosť, a zároveň vyzvala medzinárodné spoločenstvo k užšej spolupráci v záujme potrestania páchatel'ov daného činu a predchádzania ďalším teroristickým útokom.<sup>99</sup>

Dňa 28. septembra 2001 došlo k prijatiu rezolúcie č. 1373 (2001) podľa kapitoly VII Charty OSN, čo je jeden z hlavných rozdielov oproti skorším rezolúciám, na ktoré nadväzuje.<sup>100</sup> Rada bezpečnosti OSN stanovila, že „každý akt medzinárodného terorizmu predstavuje ohrozenie medzinárodného mieru a bezpečnosti.“<sup>101</sup> Týmto všeobecným vyhlásením Rada bezpečnosti OSN fakticky zahrnula všetky kroky zamerané na boj proti medzinárodnému terorizmu do svojej pôsobnosti, čím si zabezpečila novú a širšiu úlohu v medzinárodnom spoločenstve.<sup>102</sup>

Rezolúcia Rady bezpečnosti OSN č. 1373 (2001) ukladá všetkým štátom široko koncipované povinnosti, ktoré sa týkajú najmä kriminalizácie teroristických činov, stíhania ich páchatel'ov, medzinárodnej spolupráce a zdieľania informácií či prevencie. V rámci preventívnych opatrení zaujíma významné miesto financovanie terorizmu, ktoré je – v prípade, že sa vykonáva zámerne – v rozpore s cieľmi a zásadami

<sup>99</sup> Vid' rezolúciu Rady bezpečnosti OSN č. 1368 (2001), ods. 1, 3 a 4.

<sup>100</sup> Vid' napr. rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1189 (1998), 1269 (1999) a 1368 (2001)

<sup>101</sup> Vid' preambulu k rezolúcii RB OSN č. 1373 (2001), ods. 3.

<sup>102</sup> Vid' HUSABØ, E. J., BRUCE, I. *Fighting Terrorism through Multilevel Criminal Legislation. Security Council Resolution 1373, the EU Framework Decision on Combating Terrorism and their Implementation in Nordic, Dutch and German Criminal Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, s. 3.

(„*purposes and principles*“) Organizácie spojených národov.<sup>103</sup> Štáty sú povinné zmraziť finančné prostriedky a hospodárske zdroje subjektov, ktoré páchajú alebo sa inak podieľajú na páchaní či pokuse o spáchanie teroristického činu. Uvedené opatrenia sa majú vzťahovať na zdroje vlastnené priamo alebo sprostredkované týmito osobami. Sankcie taktiež dopadajú na subjekty napojené na sankcionované osoby („*associated persons and entities*“). Štáty sú zároveň povinné zakázať, aby ich občania či akékoľvek osoby nachádzajúce sa na ich území priamo či nepriamo sprístupňovali finančné zdroje osobám podieľajúcim sa na terorizme.<sup>104</sup>

Organizácia spojených národov, resp. jej orgány však neprijímajú na základe tejto rezolúcie žiadne konkrétne opatrenia; splnenie úloh a cieľov rezolúcie je totiž v kompetencii členských štátov, ktoré sú povinné urobiť všetky potrebné kroky, aby dostali svojim záväzkom vyplývajúcim z danej rezolúcie. Došlo iba k zriadeniu Výboru proti terorizmu (*Counter-Terrorism Committee*) pri Rade bezpečnosti OSN, ktorý monitoruje implementáciu rezolúcie na základe správ pravidelne predkladaných jednotlivými štátmi.<sup>105</sup> Na základe rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1624 (2005) sa jeho činnosť rozšírila aj na monitorovanie ochrany ľudských práv pri implementácii protiteroristických opatrení.<sup>106</sup>

### **III.2. Sankcie prijímané podľa rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999)**

Druhý zo spomínaných sankčných režimov bol založený rezolúciou Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999), a jeho pôvodným cieľom bolo prinútenie Talibanu k vydaniu Usámu bin Ládina<sup>107</sup> k trestnému stíhaniu v súvislosti s bombovými útokmi na americké veľvyslanectvá v Tanzánii a Keni spáchanými dňa 7. augusta 1998. Zmeny sankčného režimu reagovali na zásadné skutočnosti, v prvom rade na útoky z 11. septembra 2001 a na následné zosadenie vlády Talibanu v Afganistane.<sup>108</sup>

<sup>103</sup> Vid' rezolúciu Rady bezpečnosti OSN č. 1373 (2001), ods. 5.

<sup>104</sup> Vid' rezolúciu Rady bezpečnosti OSN č. 1373 (2001), ods. 1 písm. (a) až (d).

<sup>105</sup> Vid' rezolúciu Rady bezpečnosti OSN č. 1373 (2001), ods. 6.

<sup>106</sup> Vid' Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN doc. A/65/258, ods. 40.

<sup>107</sup> Usáma bin Ládín zahynul v dobe písania tejto práce dňa 2. 5. 2011.

<sup>108</sup> Vid' FARRALL, J. M. *United Nations Sanctions and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 374-375.

Hlavný rozdiel oproti vyššie uvedenému sankčnému režimu spočíva v jej užšom osobnom dopade<sup>109</sup>: rezolúcia Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999) sa týkala Talibanu, skupiny vládnucej Afganistanu v tej dobe.<sup>110</sup> Rezolúcia Rady bezpečnosti OSN č. 1333 (2000) rozširovala okruh osôb postihnutých sankciami na organizáciu Al Káida, Usámu bin Ládina a na osoby napojené na tieto subjekty.<sup>111</sup> Rezolúcia Rady bezpečnosti OSN č. 1390 (2002) sa týka rovnakých subjektov ako predchádzajúce, je však revolučná v tom, že vzhľadom na zosadenie vlády Talibanu v Afganistane, ku ktorému medzičasom došlo, nemala žiadny vzťah ku konkrétnemu štátu či územiu.<sup>112</sup> Rezolúcie zavádzajúce sankcie boli totiž dovtedy zamerané na určitý štát, novšie sankcie (*smart sanctions*) sú zas spravidla zamerané na vedúcich predstaviteľov určitého štátu. Rezolúcia Rady bezpečnosti OSN č. 1390 (2002) však zavádza sankcie proti subjektom, ktorí nie sú predstaviteľom štátnej moci, t.j. nie sú priraditeľné k určitému štátu. Preto nie je možné v záujme postihnutia daných subjektov zaviesť bez ďalšieho sankcie proti konkrétnemu štátu, ibaže by sa preukázalo, že daný štát vedome poskytuje sankcionovaným teroristom útočisko či pomoc. Z povahy veci vyplýva, že všetky uvedené rezolúcie boli prijaté podľa kapitoly VII Charty OSN.

Druhý rozdiel oproti rezolúcii Rady bezpečnosti OSN č. 1373 (2001) spočíva v spôsobe jej implementácie a v inštitucionálnych dopadoch. Rezolúciou Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999) totiž došlo k založeniu Sankčného výboru pri Rade bezpečnosti OSN.<sup>113</sup> Kým v režime rezolúcie č. 1267 (1999) dochádza k dezignovaniu sankcionovaných osôb centralizovane, jednotne pre celý Svet, podľa rezolúcie č. 1373 (2001) sú zoznamy sankcionovaných osôb vytvárané decentralizovane, t.j. na úrovni jednotlivých štátov, prípadne iných subjektov ako napr. Európskej únie. Jednotlivé štáty sú teda iba vykonávateľmi vôle Výboru pre sankcie bez reálnej možnosti ovplyvniť jeho činnosť a rozhodnutia. Na tomto mieste poznamenávam, že rezolúciami Rady bezpečnosti OSN č. 1988 (2011) a 1989 (2011) došlo k rozdeleniu stávajúceho Výboru pre sankcie a vytvoreniu samostatného Výboru pre sankcie pre vedenie zoznamu

---

<sup>109</sup> Zámerne nepoužívam výraz osobná pôsobnosť, keďže uvedená rezolúcia stanovuje práva a povinnosti štátom (t.j. do rozsahu jej osobnej pôsobnosti patria iba štáty), osoby dotknuté sankciami sú preto nanajvýš jej nepriamymi adresátmi.

<sup>110</sup> Vid' rezolúciu RB OSN č. 1267 (1999), ods. 1.

<sup>111</sup> Vid' rezolúciu RB OSN č. 1333 (2000), ods. 8 písm. c).

<sup>112</sup> Vid' KELLER, H., FISCHER, A. The UN Anti-terror Sanctions Regime under Pressure. *Human Rights Law Review*. 2009, r. 9, č. 2, s. 258.

<sup>113</sup> V angličtine sa používa názov *Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee*.

sankcionovaných osôb spojených s Talibanom a ďalšieho pre vedenie zoznamu sankcionovaných osôb spojených s Al Káidou. Uvedená zmena však nemá žiadny význam z hľadiska predmetu skúmania tejto práce.

Kritériá pre zaradenie určitého subjektu do (jednotného) zoznamu boli stanovené v čl. 2 a 3 rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1904 (2009). V zmysle uvedených ustanovení patria medzi činy a aktivity poukazujúce na spojenie určitej osoby, skupiny, podnikateľského alebo iného subjektu s Al Káidou, Usámom bin Ládinom alebo Talibanom nasledujúce skutočnosti:

- účasť na financovaní, plánovaní, podpore, príprave alebo páchaní činov alebo aktivít vyššie uvedených subjektov, prípadne v spojení, v mene alebo na podporu týchto subjektov;
- dodávanie a predaj zbraní a doplnkového materiálu uvedeným subjektom;
- nábor členov pre uvedené subjekty;
- podpora činov a aktivít uvedených subjektov akýmkoľvek iným spôsobom.

Vyššie uvedené činnosti majú byť vykonávané buď priamo v prospech Al Káidy, Usámu bin Ládira alebo Talibanu, alebo v prospech ich buniek, pobočiek alebo odštiepených skupín.

Cieľom sankcií je prerušenie schopnosti sankcionovaného subjektu stať sa účastníkom finančných vzťahov s tretími osobami. Preto sa týkajú všetkých dostupných finančných prostriedkov, pričom výnimku predstavujú iba platby na uspokojenie základných potrieb; v prípade získania povolenia od Výboru pre sankcie možno určité prostriedky použiť aj na mimoriadne výdavky.<sup>114</sup>

Rada bezpečnosti OSN opakovane vyhlásila, že zmrazovanie finančných prostriedkov je opatrením preventívneho charakteru, a preto nepodlieha štandardom uplatňovaním v trestnom práve. Vznesenie trestného obvinenia alebo dokonca vyhlásenie odsudzujúceho rozsudku nie je predpokladom prijatia sankcií.<sup>115</sup> Uvádza sa, že cielené sankcie sú politickým opatrením. Zaradenie určitej osoby na zoznam sankcionovaných subjektov preto nie je právnym, ale iba politickým rozhodnutím o tom, že určitý subjekt je napojený na Taliban alebo Al Káidu, prípadne s týmito

---

<sup>114</sup> Vid' FARRALL, J. M. *United Nations Sanctions and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 120-122.

<sup>115</sup> Vid' preambulu k rezolúcii RB OSN č. 1904 (2009), ods. 10; Pravidlá činnosti, bod 6 písm. (c).

skupinami spolupracuje iným spôsobom.<sup>116</sup> Uznávam síce, že Výbor pre sankcie je politickým orgánom, treba si však uvedomiť, že jeho rozhodnutia majú významný priamy dopad na práva a povinnosti jednotlivcov. Preto sa nestotožňujem s vyššie uvedeným záverom, že zaradenie subjektu do zoznamu sankcionovaných osôb nie je právnym rozhodnutím (*not a legal determination*).

Z hľadiska praktického uplatňovania sankcií možno taktiež silno polemizovať so záverom ohľadne ich preventívneho charakteru. Domnievam sa, že inherentnou vlastnosťou akéhokoľvek preventívneho opatrenia je dočasnosť, resp. obmedzenie jeho trvania na určitý, relatívne krátky časový úsek.<sup>117</sup> Keďže niektoré subjekty sú na zozname aj viac ako päť rokov, nemožno hovoriť o dočasnosti sankcií. Ich účinky sú dlhodobé a fakticky majú charakter trestu. Niektorí autori uvádzajú, že sankcie majú „*semitrestnú povahu*“, pretože sú prijaté na základe podozrenia zo spáchania trestného činu.<sup>118</sup> Zvláštny spravodajca dokonca uvádza, že Rada bezpečnosti OSN vystupuje v sankčnom režime v postavení súdneho resp. kvázisúdneho orgánu, čo v kombinácii s nerešpektovaním základných práv dotknutých subjektov vedie k prekročeniu jej právomocí. Neuvádza však žiadne hmotno-právne následky (ako napr. neplatnosť príslušných rezolúcií Rady bezpečnosti OSN) uvedeného *ultra vires* postupu.<sup>119</sup>

### ***III.2.1. Postavenie a procesné aspekty činnosti Výboru pre sankcie***

Ústredné postavenie vo fungovaní sankčného systému patrí Výboru pre sankcie. Členom uvedeného orgánu sú všetci členovia Rady bezpečnosti OSN. Je to medzivládny, diplomatický orgán poverený úlohou vedenia zoznamu osôb, ktoré podliehajú sankciám a tiež monitoringom implementácie prijatých sankcií.<sup>120</sup> Okrem toho má v pravidelných intervaloch vypracúvať správy o dopadoch sankčných opatrení, pričom znenie rezolúcie explicitne uvádza humanitárne dopady. Z toho možno dovodiť,

---

<sup>116</sup> Vid' BIERSTEKER, T., ECKERT, S. *Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update of the „Watson Report*, s. 7.

<sup>117</sup> Analogicky možno poukázať napr. na predbežné opatrenia bežne uplatňované vo vnútroštátnom práve.

<sup>118</sup> Vid' DANOSH, S. *The Kadi Case: the International Position of the European Union after the Ruling*. On-line zdroj, s. 24.

<sup>119</sup> Vid' Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN doc. A/65/258, ods. 57.

<sup>120</sup> Vid' HARPAZ, G. Judicial Review by the European Court of Justice of UN 'Smart Sanctions' Against terror in the *Kadi* Dispute. *European Foreign Affairs Review*. 2009, r. 14, s. 67.

že Rada bezpečnosti OSN od počiatku zamýšľala uplatnenie sankcií, ktoré rešpektujú určité elementárne potreby, resp. práva dotknutých osôb.

Výbor pre sankcie mal pôvodne iba označovať zdroje, na ktoré sa majú prijaté sankcie vzťahovať.<sup>121</sup> Rezolúciou Rady bezpečnosti OSN č. 1333 (2000) však bol Výbor pre sankcie zmocnený, aby viedol a pravidelne aktualizoval zoznam osôb, ktoré sú členmi organizácie Al Káida alebo sú napojené na túto organizáciu či Usámu bin Ládina.<sup>122, 123</sup> Vedenie zoznamu má zásadný význam, pretože autoritatívne určuje subjekty, proti ktorým majú byť uplatnené sankcie. Jeho precízne vedenie je dôležité z dvoch dôvodov: jednak, aby každý podozrivý finančný tok bol včas odhalený a zmrazený, jednak aby nedochádzalo k sankcionovaniu *prima facie* nevinných osôb.<sup>124</sup> Zabezpečeniu aktuálnosti konsolidovaného zoznamu sankcionovaných osôb slúži mechanizmus pravidelného preskúmavania odôvodnenosti zaradenia všetkých subjektov do zoznamu, zavedený rezolúciou Rady bezpečnosti OSN č. 1822 (2008).<sup>125</sup>

Podrobnosti o postupe Výboru pre sankcie sú na základe príslušných rezolúcií podrobne upravené v tzv. Pravidlách činnosti (*Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work*). V zmysle nich má Výbor pre sankcie rozhodovať konsenzom všetkých členov, čo môže predstavovať problém najmä pri rozhodovaní o vyškrtnutí určitej osoby zo zoznamu.

Jednotlivé osoby sa pridávajú na zoznam na základe žiadosti štátu, ktorý má informácie o spojení danej osoby s terorizmom.<sup>126</sup> Daný štát musí predložiť Výboru pre sankcie čo najpresnejšie identifikačné údaje dotknutého subjektu a podrobný popis prípadu, ktorý je základným podkladom pre zápis subjektu na zoznam. Príkladmo sa uvádza, že by to mali byť informácie konkrétne preukazujúce, že daný subjekt spĺňa kritériá pre zaradenie do zoznamu; podrobnosti o akomkoľvek vzťahu k subjektom, ktoré sú už uvedené na zozname; informácie o iných relevantných činoch a aktivitách subjektov; informácie o povahe zdrojov (spravodajské služby, policajné vyšetrovanie, *open source* atď.); doplnkové informácie. Informácie poskytnuté štátom ohľadne

<sup>121</sup> Vid' rezolúciu Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999), ods. 6 písm. (e).

<sup>122</sup> Vid' rezolúciu Rady bezpečnosti OSN č. 1333 (2000), ods. 8 písm. (c).

<sup>123</sup> Konsolidovaný a aktualizovaný zoznam osôb spojených s Usámom bin Ládinom, sieťou Al Káida a Talibanom je dostupný na adrese: <http://www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml>.

<sup>124</sup> Uvedomujem si, že o otázke viny môže záväzne rozhodnúť iba súd. Za *prima facie* nevinnú osobu pokladám subjekt, ktorý by sa na zoznam dostal napr. pre zhodné meno a priezvisko, avšak inak nie je v žiadnom spojení s teroristami.

<sup>125</sup> Vid' rezolúciu Rady bezpečnosti OSN č. 1822 (2008), ods. 25, 26

<sup>126</sup> Vid' Pravidlá činnosti, bod 6 písm. (a).

subjektu možno zverejniť, avšak štát poskytujúci informácie môže označiť určité časti za dôverné, ktoré sú potom dostupné iba členom Výboru pre sankcie.<sup>127</sup>

Zároveň so zaradením určitého subjektu na zoznam sa na webovej stránke Výboru pre sankcie zverejňuje<sup>128</sup> zhrnutie dôvodov pre zaradenie na zoznam. Následne sa majú obdobným spôsobom zverejniť aj všetky informácie poskytnuté navrhujúcim štátom.<sup>129</sup>

Sekretariát Výboru pre sankcie je povinný do troch dní od zaradenia určitého subjektu na zoznam informovať štát štátnej príslušnosti daného subjektu, prípadne štát, na území ktorého sa má podľa dostupných informácií nachádzať. Po informovaní stálej misie daného štátu pristúpi ombudsman k upovedomeniu dotknutých subjektov, ak je ich adresa známa. Musí ich taktiež informovať o dopadoch sankcií a najmä o možnostiach dosiahnutia svojho výmazu zo zoznamu.<sup>130</sup>

Subjekty, ktoré sú uvedené na zozname, majú niekoľko možností obrany pred orgánmi OSN. Dotknuté osoby môžu požiadať štát svojho občianstva alebo pobytu, aby inicioval výmaz osoby zo zoznamu. S rovnakou žiadosťou sa mohli obrátiť aj na špecializované pracovisko Sekretariátu OSN (tzv. *Focal Point*).<sup>131</sup> Poslednou, a zatiaľ najnovšou možnosťou je zriadenie úradu ombudsmana (*Office of the Ombudsperson*),<sup>132</sup> ktorý začal fakticky fungovať 3. júna 2010, kedy došlo k vymenovaniu Kanadanky Kimberly Prostovej do čela tohto úradu.<sup>133</sup>

Treba uviesť, že zriadením úradu ombudsmana prestalo špecializované pracovisko Sekretariátu OSN vykonávať svoju činnosť.<sup>134</sup> Z hľadiska ochrany práv sankcionovaných subjektov je podstatné, že špecializované pracovisko Sekretariátu OSN zahájilo svoju činnosť až na základe rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1730 (2006). To znamená, že po dobu viac než šiestich rokov nemali dotknuté subjekty inú

---

<sup>127</sup> Vid' Pravidlá činnosti, bod 6 písm. (e).

<sup>128</sup> Adresa webovej stránky je: <http://www.un.org/sc/committees/1267/>.

<sup>129</sup> Vid' Pravidlá činnosti, bod 6 písm. (k).

<sup>130</sup> Vid' Pravidlá činnosti, bod 6 písm. (o).

<sup>131</sup> Vid' KELLER, H., FISCHER, A. The UN Anti-terror Sanctions Regime under Pressure. *Human Rights Law Review*. 2009, r. 9, č. 2, s. 258.

<sup>132</sup> Vid' čl. 20 rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1904 (2009).

<sup>133</sup> Informácie o činnosti úradu ombudsmana sú dostupné na webovej stránke: <http://www.un.org/en/sc/ombudsperson/>

<sup>134</sup> Týka sa to však iba činnosti podľa rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999). Vo vzťahu k iným sankčným režimom špecializované pracovisko Sekretariátu OSN naďalej vykonáva svoj mandát. Vid' čl. 21 rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1904 (2009).

možnosť obrany proti pridaniu svojho mena či názvu na zoznam ako podanie žiadosti štátu svojho pobytu na iniciovanie výmazu zo zoznamu.

Vzhľadom na to, že pri rozhodovaní o postúpení danej žiadosti má každý štát širokú mieru uváženia, sa mohlo stať, že sa žiadosť určitého subjektu ani nedostala „na stôl“ Výboru pre sankcie. Ďalším faktorom prispievajúcim k zdržanlivosti štátov pri vybavovaní žiadostí sankcionovaných osôb je ich snaha vyhnúť sa podozreniu z podpory terorizmu.<sup>135</sup> V neposlednom rade treba uviesť, že podanie žiadosti o výmaz určitého subjektu zo zoznamu sankcionovaných osôb je právom štátu, nie dotknutého jednotlivca. Treba tiež zdôrazniť, že štát má právo, a nie povinnosť vyhovieť žiadosti jednotlivca. Pri uplatňovaní tohto práva sa pritom dostáva široký priestor aj pre zohľadnenie rôznych politických a diplomatických záujmov. Jedná sa teda o inštitút podobajúci sa tzv. diplomatickej ochrane.<sup>136</sup>

V dnešnej dobe môžu dotknuté subjekty stále využiť postup prostredníctvom štátu svojho občianstva alebo pobytu, uvedený proces však má samozrejme naďalej všetky neduhy uvedené v predchádzajúcom odseku.

Preto sa javí účinnejším postup zavedený rezolúciou Rady bezpečnosti OSN č. 1904 (2010). Zatiaľ však nedošlo k podaniu väčšieho počtu žiadostí.<sup>137</sup> Procesné otázky postupu ombudsmana boli pôvodne upravené v Prílohe č. II k rezolúcii Rady bezpečnosti OSN č. 1904 (2009); momentálne je úprava týchto otázok obsahom Prílohy č. II k rezolúcii Rady bezpečnosti OSN č. 1989 (2011).

V prvom rade treba uviesť, že ombudsman nezískal žiadne rozhodovacie právomoci; tie naďalej vykonáva Rada bezpečnosti OSN prostredníctvom Výboru pre sankcie. Úrad ombudsmana je špecializovaným pomocným orgánom Výboru pre sankcie, ktorý má zabezpečiť, aby pri rozhodovaní o žiadostiach dotknutých subjektov o výmaz zo zoznamu mal Výbor pre sankcie k dispozícii čo najviac objektívnych informácií. Ombudsman má svoju činnosť vykonávať nezávisle a nestranne a nesmie požadovať alebo prijímať inštrukcie od štátov.

---

<sup>135</sup> Vid' DANOSH, S. *The Kadi Case: the International Position of the European Union after the Ruling*. On-line zdroj, s. 24.

<sup>136</sup> Vid' SCHEU, H. CH. *Sankce Rady bezpečnosti OSN proti jednotlivcům a jejich provedení v evropském právu*. In MACHALOVÁ, T. (ed.) *K odkazu Jaroslava Kallaba: právně-filosofická východiska trestní politiky v procesu evropské integrace*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 248-249.

<sup>137</sup> Ku dňu 29. 8. 2011 je posudzovaných trinásť žiadostí.



Proces pred úradom ombudsmana sa rozkladá do troch častí, ktoré na seba časovo i obsahovo nadväzujú. Po prijatí žiadosti sa zahajuje zhromažďovanie informácií (*Information Gathering*). Po dokončení tejto činnosti nasleduje dialóg (*Dialogue*), v priebehu ktorého funguje úrad ombudsmana ako sprostredkovateľ medzi sankcionovaným subjektom a členmi Výboru pre sankcie. Dialóg končí vypracovaním záverečnej správy, ktorá obsahuje sumár všetkých relevantných informácií pre posúdenie žiadosti, opisuje postup ombudsmana v danom prípade a na základe analýzy všetkých informácií predložené argumenty na podporu žiadosti o vyškrtnutie zo zoznamu. Záverečná správa sa predkladá Výboru pre sankcie, ktorý sa ňou má zaoberať. Je pri tom prítomný aj ombudsman, ktorý má odpovedať na otázky členov Výboru pre sankcie týkajúce sa žiadosti o vyškrtnutie zo zoznamu. Na základe záverečnej správy a vyjadrení ombudsmana Výbor pre sankcie prijme rozhodnutie, ktorým buď povolí vyškrtnutie subjektu zo zoznamu alebo jeho žiadosť zamietne.<sup>138</sup>

Za pozitívne rysy činnosti ombudsmana možno označiť jeho nezávislosť a nestrannosť, a taktiež stanovenie časových limitov pre prebiehajúce konanie.<sup>139</sup> Predloženie žiadosti o vyškrtnutie zo zoznamu sa stalo nezávislým od politickej vôle a úvahy štátu občianstva, pobytu alebo sídla dotknutého subjektu. Hlavným nedostatkom úradu ombudsmana sú jeho slabé právomoci, ktoré sú v skutočnosti obmedzené iba na vypracovanie záverečnej správy ako podkladového materiálu pre rozhodovanie Výboru pre sankcie. Jeho závery sú pre členov Výboru pre sankcie nezáväznú. Zriadením úradu ombudsmana nedošlo k žiadnemu zlepšeniu ochrany práv dotknutých subjektov. O ich zaradení a vyškrtnutí totiž naďalej rozhoduje politický orgán, a nie nezávislý úrad alebo súd.

Z postupu Rady bezpečnosti OSN pri zmenách úpravy fungovania Výboru pre sankcie a zavádzaní možností obrany proti jeho rozhodnutiam je zrejmé, že uvedené opatrenia predstavujú reakciu na súdne procesy vo viacerých krajinách, v ktorých sa rozhoduje/rozhodovalo o legalite jej sankcií, pričom najväčšiu výzvu pre sankčný režim - vzhľadom na svoj osobný, a najmä územný dopad - nepochybne predstavuje

---

<sup>138</sup> Vid' rezolúciu Rady bezpečnosti OSN č. 1989 (2011), príloha č. II.

<sup>139</sup> V zmysle rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1989 (2011), prílohy č. II, trvá celý proces šesť mesiacov. Druhá fáza (dialóg) môže byť predĺžená o dva mesiace. V tom prípade trvá celý proces osem mesiacov. Do tejto doby však nie je započítaná doba, počas ktorej Výbor pre sankcie posudzuje záverečnú správu ombudsmana, resp. žiadosť o *de-listing*.

rozhodnutie Súdneho dvora vo veci *Kadi a Al Barakaat*.<sup>140</sup> Z hľadiska budúceho vývoja bude zaujímavé sledovať reakciu Rady bezpečnosti OSN na rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Kadi II*.

---

<sup>140</sup> Uvedený záver potvrdzuje aj Ninth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, submitted pursuant to resolution 1822 (2008) concerning Al-Qaida an the Taliban and associated individuals and entities. UN doc. S/2009/245, s. 10.

## IV. Prehľad globálnych nástrojov ochrany ľudských práv

V tejto kapitole uvediem prehľad medzinárodno-právnych nástrojov ochrany ľudských práv, ktoré majú z hľadiska územnej pôsobnosti globálny charakter. Dôraz pritom budem klásť hlavne na normy medzinárodného práva, ktoré obsahujú ľudsko-právne garancie relevantné z hľadiska boja proti terorizmu, a najmä zmrazovania finančných prostriedkov.

Ochrana ľudských práv je oblasťou, na ktorú kladie OSN vo svojej činnosti veľký dôraz. Samotná Charta OSN obsahuje niekoľko ustanovení týkajúcich sa ľudských práv.<sup>141</sup> Orgány OSN prijali mnoho deklarácií, medzi ktorými patrí popredné miesto Všeobecnej deklarácii ľudských práv, vypracovali odborné štúdie a správy a poskytovali zázemie pre vyjednávanie o medzinárodných zmluvách. Za najväčší úspech však treba jednoznačne považovať prijatie medzinárodných dohovorov na ochranu ľudských práv.<sup>142</sup> Za rozšírenie ľudských práv v medzinárodnom spoločenstve možno vo veľkej miere vďačiť práve činnosti OSN.<sup>143</sup>

Všeobecná deklarácia ľudských práv je prvým medzinárodným dokumentom všeobecnej povahy, ktorý priznáva ucelený katalóg práv každému jednotlivcovi. Má síce iba odporúčajúcu, nezáväznú povahu, svojím politickým a právne interpretačným významom však predčila i mnoho právne záväzných zmlúv.<sup>144</sup>

Najvýznamnejšie miesto medzi ľudsko-právnymi dohovormi zaujíma vďaka svojmu všeobecnému dopadu nepochybne Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach, ktorý je niektorými autormi označovaný za „*medzinárodnú chartu práv*.“<sup>145</sup> Spolu s ďalšími ôsmimi dohovormi (Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie, Dohovor o odstránení všetkých foriem

---

<sup>141</sup> Napr. čl. 1, 13 ods. 1 či 55 Charty OSN.

<sup>142</sup> Vid' HANNUM, H. *Human Rights* in: JOYNER, C. C. (ed.) *The United Nations and international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, s. 131.

<sup>143</sup> Vid' SHAW, M. N. *International Law*. 6th Edition. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2008, s. 278.

<sup>144</sup> Vid' ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 6.

<sup>145</sup> Vid' HANNUM, H. *Human Rights* in: JOYNER, C. C. (ed.) *The United Nations and international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, s. 137.

diskriminácie žien, Dohovor proti mučeniu a inému krutému, neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu, Dohovor o právach dieťaťa, Medzinárodný dohovor o ochrane práv migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín, Medzinárodný dohovor o ochrane všetkých osôb proti nútenému zmiznutiu, Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím) tvorí jadro medzinárodnej ochrany ľudských práv.<sup>146</sup>

Základné medzinárodno-právne nástroje na ochranu ľudských práv majú jeden spoločný rys: ich vznik je spojený s činnosťou OSN (boli dojednané na pôde OSN), a texty jednotlivých zmlúv sú uložené v archíve OSN<sup>147</sup>, resp. depozitárom je generálny tajomník OSN.<sup>148</sup> Orgány zriadené na monitorovanie dodržiavania jednotlivých zmlúv, prípadne na vykonávanie iných úloh na základe nich (tzv. zmluvné orgány – *UN Treaty Bodies*)<sup>149</sup> sú síce samostatné a nepatria medzi pomocné orgány OSN, ich činnosť je však s OSN úzko spojená, keďže administratívny servis im poskytuje Sekretariát OSN prostredníctvom Strediska pre ľudské práva.<sup>150</sup>

Jedným zo zmluvných orgánov je i Výbor pre ľudské práva (*Human Rights Committee*) založený na základe čl. 28 až 45 MPOPP. Šturma ho považuje za najvýznamnejší zmluvný orgán pre kontrolu ľudských práv na univerzálnej úrovni.<sup>151</sup> Jedná sa o nezávislé teleso pozostávajúce z 18 členov, ktorí sú síce štátnymi príslušníkmi zmluvných strán MPOPP, svoju funkciu však vykonávajú ako nezávislé súkromné osoby.<sup>152</sup> Pôvodnou úlohou výboru bolo vyhodnocovanie správ vypracúvaných signatárskymi štátmi. Výbor okrem toho podáva Valnému zhromaždeniu OSN každoročné správy o dodržiavaní ľudských práv. Môže sa tiež uznieť na tzv. všeobecných pripomienkach (*general comment*) k jednotlivým ustanoveniam MPOPP.<sup>153</sup>

<sup>146</sup> Vid' <http://www2.ohchr.org/english/law/>

<sup>147</sup> Napr. čl. 53 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, čl. 31 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, čl. 33 ods. 1 Dohovoru proti mučeniu a inému krutému, neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu či trestaniu.

<sup>148</sup> Napr. čl. 30 Medzinárodného dohovoru o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien.

<sup>149</sup> K prehľadu zmluvných orgánov vid' SCHMIDT, M. *United Nations* in: MOECKLI, D., SHAH, S., SIVAKUMARAN, S. (eds.) *International Human Rights Law*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2010, s. 405.

<sup>150</sup> Vid' SHAW, M. N. *International Law*. 6th Edition. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2008, s. 311.

<sup>151</sup> Vid' ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 13.

<sup>152</sup> Vid' ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 9.

<sup>153</sup> Vid' HANNUM, H. *Human Rights* in: JOYNER, C. C. (ed.) *The United Nations and international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, s. 140.

Signatárske štáty MPOPP môžu vydať vyhlásenie, ktorým uznajú „*príslušnosť Výboru prijať a posúdiť oznámenie jedného štátu o tom, že iný štát neplní svoje záväzky podľa tohto paktu.*“<sup>154</sup> Právomoci Výboru pre ľudské práva boli rozšírené Opčným protokolom,<sup>155</sup> na základe ktorého môže posudzovať oznámenia od jednotlivcov, ktorí sa sťažujú, že sa stali obeťami porušenia niektorého z práv ustanovených v MPOPP.<sup>156</sup> Po posúdení sťažnosti oznamuje Výbor pre ľudské práva „*svoj názor.*“<sup>157</sup> Výbor teda nemôže prijať záväzné rozhodnutie, a ani nedisponuje mechanizmom na vynútenie rešpektovania svojho názoru.<sup>158</sup> Napriek tomu však dotknuté štáty vo väčšine prípadov akceptujú názory Výboru pre ľudské práva. Názory výboru tak významne prispievajú k formovaniu interpretácie jednotlivých práv zakotvených v MPOPP.<sup>159</sup>

#### **IV.1. Právo na spravodlivý proces a ochrana vlastníctva v medzinárodnom práve**

S ohľadom na možné zásahy do konkrétnych ľudských práv, ktoré môžu byť spôsobené uplatňovaním cielených sankcií, a najmä zmrazovania finančných prostriedkov, obsahuje najrelevantnejšie normy práve MPOPP. V prípade protiteroristických opatrení treba samozrejme dbať aj na dodržiavanie iných noriem, ako napr. na zákaz mučenia alebo rasovej diskriminácie, na druhej strane však v prípade zmrazovania finančných prostriedkov dotknuté subjekty určite nebudú často namietat' zásah spočívajúci v mučení alebo diskriminácii. Nad rámec MPOPP obsahujú ľudsko-právne normy aj jednotlivé protiteroristické dohovory.<sup>160</sup>

Medzinárodný dohovor o potláčaní financovania terorizmu vo svojom čl. 17 stanovuje, že každej osobe, voči ktorej sa prijímú akékoľvek opatrenia podľa tohto

<sup>154</sup> Vid' čl. 41 MPOPP. Tento mechanizmus sa však do dnešného dňa ani raz neuplatnil. Vid' ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 9.

<sup>155</sup> Nie všetky signatárske štáty však pristúpili aj k Opčnému protokolu. Kým MPOPP má k dnešnému dňu 167 zmluvných štátov, Opčný protokol má iba 113. Vid':

<http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>

<sup>156</sup> Vid' čl. 1 Opčného protokolu č. I k MPOPP.

<sup>157</sup> Vid' čl. 5 ods. 4 Opčného protokolu č. I k MPOPP.

<sup>158</sup> Vid' SHAW, M. N. *International Law*. 6th Edition. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2008, s. 320.

<sup>159</sup> Vid' HANNUM, H. *Human Rights* in: JOYNER, C. C. (ed.) *The United Nations and international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, s. 141.

<sup>160</sup> Vid' kapitolu č. I.

dohovoru, treba zaručiť „*spravodlivé zaobchádzanie vrátane poskytnutia všetkých práv a záruk v súlade s právom štátu, na ktorého území sa táto osoba nachádza, ako aj s platnými ustanoveniami medzinárodného práva vrátane medzinárodnej právnej úpravy ľudských práv.*“ Uvedený dohovor neodkazuje na konkrétne medzinárodno-právne inštrumenty. Z toho vyplýva, že sa jedná o všeobecný odkaz, ktorý sa v konkrétnom prípade vzťahuje na práve dotknuté ustanovenia medzinárodných zmlúv.

Zmrazovanie finančných prostriedkov ako druh protiteroristických sankcií z povahy veci zasahuje v najväčšej miere do práva na ochranu vlastníctva. Z hľadiska postupu vedúceho k prijatiu sankcií, resp. možnosti subjektov brániť sa proti nim, je relevantné právo na spravodlivý proces. Zabezpečenie práva na spravodlivý proces sankcionovaným subjektom ostatne predstavuje jeden z najčastejšie vytýkaných nedostatkov sankčného mechanizmu OSN.<sup>161</sup> Dotknuté ľudské práva sú na celosvetovej úrovni upravené v MPOPP a vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv.

Právo na spravodlivý proces je zakotvené v čl. 14 MPOPP, v zmysle ktorého má každý „*úplne rovnaké právo, aby bol spravodlivo a verejne vypočutý nezávislým a nestranným súdom, ktorý rozhoduje buď o jeho právach a povinnostiach, alebo o akomkoľvek trestnom obvinení vznesenom proti nemu.*“ Právo na spravodlivý proces treba zabezpečiť nielen v trestnom a civilnom konaní, ale aj v určitých správnych konaniach. Aspekty práva na spravodlivý proces v správnom konaní sa dostávajú do popredia najmä v prípadoch, ktoré majú závažný dopad na práva a povinnosti subjektu ako napr. rozhodovanie o majetkových otázkach, a najmä o obmedzení užívania majetku.<sup>162</sup> Do základného jadra práva na spravodlivý proces, ktoré musí byť zabezpečené za každých okolností, patria: férové a jasné postupy, právo subjektu byť informovaný o opatreniach prijatých proti nemu a o použitých dôkazoch, právo byť vypočutý v rozumnej dobe pred rozhodujúcim orgánom, právo na účinný prieskum v rámci nezávislého mechanizmu a právo na právne zastúpenie.<sup>163</sup>

Jednou z požiadaviek na zabezpečenie práva na spravodlivý proces je i transparentnosť rozhodovania. Výkon moci by mal byť prehľadný a prístupný

<sup>161</sup> Vid' FARRALL, J. M. *United Nations Sanctions and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 219.

<sup>162</sup> Vid' SHAH, S. *Administration of Justice* in: MOECKLI, D., SHAH, S., SIVAKUMARAN, S. (eds.) *International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 316-317.

<sup>163</sup> Vid' Office of the UN High Commissioner for Human Rights: *Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism*. Fact Sheet No. 32, s. 39.

kontrole. Týka sa to najmä prijímania rozhodnutí, ktoré majú negatívny dopad na práva a povinnosti určitých osôb. Dotknutým osobám treba poskytnúť jasné odôvodnenie potreby prijať dané opatrenia voči nim.<sup>164</sup>

Garancie spravodlivého procesu sa teda netýkajú výsledku konania, ale postupu, ktorý vedie k výsledku. Nesprávny postup totiž môže mať negatívne následky aj na správnosť hmotno-právnych záverov.<sup>165</sup> Rešpektovanie práva na spravodlivý proces preto determinuje i dodržiavanie iných ľudských práv a slobôd. Garantovanie základných procesných práv je pokladané za základný predpoklad efektívnosti protiteroristických opatrení a rešpektovania princípov právneho štátu.<sup>166</sup>

V kontexte zmrazovania finančných prostriedkov sa uvedený záver vzťahuje na základné právo dotknuté v azda najväčšej miere – právo vlastníť majetok. V zmysle čl. 17 Všeobecnej deklarácie ľudských práv má každý „*právo vlastníť majetok tak sám, ako aj spolu s inými*“, pričom „*nikto nesmie byť svojvoľne zbavený svojho majetku*.“<sup>167</sup> Vlastnícke právo nie je absolútne, a preto môže potreba zaistenia verejnej bezpečnosti predstavovať legitímne obmedzenie tohto práva. Neznamená to však, že dôraz na bezpečnosť môže mať prednosť pred potrebou ochrany ľudských práv.<sup>168</sup>

Právo na ochranu vlastníctva umožňuje orgánom verejnej moci uskutočniť vo verejnom záujme závažné zásahy do vlastníckeho práva konkrétného subjektu. Z hľadiska hmotného práva môže dané opatrenie dokonca viesť k zániku vlastníckeho práva konkrétného subjektu. V prípade vyvlastnenia a iných závažných obmedzení však treba dbať na to, aby vlastník mal zabezpečenú dostatočnú možnosť obrany proti prijímanému opatreniu. Nezabezpečenie procesných garancií má za následok protiprávnosť samotného obmedzenia. Preto je inherentnou súčasťou ochrany vlastníckeho práva každého subjektu i zabezpečenie právnych garancií spravodlivého procesu v postupoch týkajúcich sa obmedzenia či odňatia vlastníckeho práva.<sup>169</sup>

---

<sup>164</sup> Vid' FARRALL, J. M. *United Nations Sanctions and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 185.

<sup>165</sup> Vid' SHAH, S. *Administration of Justice* in: MOECKLI, D., SHAH, S., SIVAKUMARAN, S. (eds.) *International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 315.

<sup>166</sup> Vid' Office of the UN High Commissioner for Human Rights: *Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism*. Fact Sheet No. 32, s. 38.

<sup>167</sup> Právo vlastníť majetok nie je zakotvené v medzinárodných paktach z roku 1966 kvôli vtedy panujúcim ideologickým rozdielom medzi ZSSR a USA.

<sup>168</sup> Vid' SCHEININ, M. *Terrorism* in: MOECKLI, D., SHAH, S., SIVAKUMARAN, S. (eds.) *International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 583.

<sup>169</sup> K ľudsko-právny aspektom obmedzenia vlastníckeho práva v českém právnem poriadku vid' napr. KLÍMA, K. a kol. *Komentár k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1048-1049.

## **IV.2. Rada bezpečnosti OSN a ochrana ľudských práv**

Jednotlivé sankčné režimy vznikli na základe právneho aktu Rady bezpečnosti OSN, pričom fungovanie režimu založeného rezolúciou č. 1267 (1999) sa odohráva na pôde orgánu pôsobiaceho v rámci Rady bezpečnosti. Preto má veľký význam posúdenie otázky, či sú vyššie uvedené ľudsko-právne normy záväzné pre Radu bezpečnosti OSN.

Simma<sup>170</sup> uvádza, že Rada bezpečnosti OSN je politickým orgánom, a preto sa jeho rozhodovanie riadi v prvom rade politickými kritériami na rozdiel od rozhodovania Medzinárodného súdneho dvora, ktoré sa uskutočňuje na základe medzinárodného práva. Domnievam sa, že povaha určitého orgánu nemôže mať za následok, aby sa daný orgán nemusel riadiť platným právom, aby „stál nad právom“. Je potrebné, aby aj rozhodnutia čisto politického charakteru boli vydávané vo forme právneho aktu, pričom procesná stránka postupu orgánu, ako aj obsah výsledného aktu musia byť v súlade s aplikovateľnými právnymi normami. Uvádza sa tiež, že rozhodnutia Rady bezpečnosti OSN sú v zmysle čl. 25 Charty OSN záväzné iba pri splnení dvoch podmienok:

- boli prijaté v súlade s procesnými a hmotno-právnymi požiadavkami zakotvenými v Charte OSN;
- z rozhodnutia je zrejмый zámer Rady bezpečnosti OSN zaväzovať jeho adresátov.<sup>171</sup>

Prvá podmienka zrejme reaguje na čl. 24 ods. 2 Charty OSN, ktorý uvádza, že Rada bezpečnosti OSN musí pri svojej činnosti rešpektovať ciele a zásady stanovené v čl. 1 a 2 Charty OSN. Ako však trefne poznamenáva Klabbbers, uvedené ustanovenia sú natoľko všeobecné, že nekladú neprekonateľné prekážky činnosti Rady bezpečnosti OSN; je totiž vždy relatívne jednoduché odôvodniť určité rozhodnutie odvolaním sa na spravodlivosť, medzinárodné právo, mier, bezpečnosť a na podobné všeobecné a neurčité kategórie.<sup>172</sup>

Veľmi trefne sa k danej otázke vyjadril taktiež Medzinárodný trestný súd pre bývalú Juhosláviu vo veci *Tadic*. Rada bezpečnosti OSN bola založená na základe medzinárodnej zmluvy, ktorá predstavuje jej ústavný rámec. Bez ohľadu na svoje silné a široko koncipované právomoci preto podlieha určitým ústavným obmedzeniam. Nie je

<sup>170</sup> Vid' SIMMA, B. (ed.) *The Charter of the United Nations: a commentary*. 1<sup>st</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 1995, s. 403.

<sup>171</sup> Vid' SONNENFELD, R. *Resolutions of the United Nations Security Council*. Warszawa: Polish Scientific Publishers, 1988, s. 143.

<sup>172</sup> Vid' KLABBERS, J. *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 223.



možné vykladať Chartu OSN spôsobom, že Rada bezpečnosti OSN mala byť založená ako orgán *legibus solutus*, t.j. neviazaný právom.<sup>173</sup>

Z hľadiska eventuálnej záväznosti ľudsko-právnych noriem pre Radu bezpečnosti OSN je relevantnou otázka, či je Rada bezpečnosti OSN pri vykonávaní svojich právomocí podľa kapitoly VII Charty OSN povinná dodržiavať medzinárodné právo. Pri rozhodovaní podľa kapitoly VII Charty OSN totiž Rada bezpečnosti spravidla neskúma práva a povinnosti dotknutých subjektov, ale rozhodne spôsobom, ktorý podľa jej názoru povedie k nastoleniu mieru, t.j. uprednostňuje medzinárodný mier pred medzinárodnou spravodlivosťou.<sup>174</sup>

Objavili sa tiež názory, že Rada bezpečnosti OSN je povinná dodržiavať pravidlá *ius cogens*.<sup>175</sup> Viedenský dohovor o zmluvnom práve používa pre *ius cogens* pojem imperatívna norma všeobecného medzinárodného práva, ktorou je „*norma prijatá a uznaná medzinárodným spoločenstvom štátov ako celkom za normu, od ktorej nie je dovolené odchýliť sa a ktorá sa môže zmeniť iba novou normou všeobecného medzinárodného práva rovnakej povahy.*“<sup>176</sup> Pravidlá *ius cogens* totiž majú osobitnú povahu, ktorá vedie k ich prednostnej aplikácii pred rozporným pravidlom zmluvného i obyčajového medzinárodného práva. V prípade konfliktu medzi rezolúciou Rady bezpečnosti OSN a inou aplikovateľnou medzinárodnou zmluvou sa môže Rada bezpečnosti OSN opierať o čl. 103 Charty OSN. Prednosť poskytovaná čl. 103 Charty OSN sa však nemôže vzťahovať na rozpor medzi rezolúciou Rady bezpečnosti OSN a *ius cogens*.<sup>177</sup> Uvedený záver ale nie je všeobecne prijímaný, aspoň čo sa týka postupu podľa kapitoly VII Charty OSN.<sup>178</sup>

Na úrovni medzinárodného spoločenstva síce panuje zhoda o existencii a povahe noriem *ius cogens*, to však už nemožno vyhlásiť o obsahu a rozsahu týchto

---

<sup>173</sup> Vid' *Tadic*, ods. 28.

<sup>174</sup> Vid' MARTENCZUK, B. The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from *Lockerbie*? *The European Journal of International Law*. 1999, č. 3, s. 545-546.

<sup>175</sup> V praxi bol uvedený názor uplatnený v rozsudku Všeobecného súdu vo veciach *Kadi a Yusuf a Al Barakaat*, ktoré analyzujem v kapitole č. VII.2.

<sup>176</sup> Vid' čl. 53 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve.

<sup>177</sup> Vid' napr. rozhodnutie Všeobecného súdu vo veciach *Kadi a Yusuf a Al Barakaat*, a taktiež *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Provisional Measures*, Order of 13 September 1993, I. C.J. Reports 1993, odlišné stanovisko *ad hoc* sudcu Lauterpachta, ods. 100, 104.

<sup>178</sup> Vid' MARTENCZUK, B. The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from *Lockerbie*? *The European Journal of International Law*. 1999, č. 3, s. 545. Taktiež WOOD, M. *The UN Security Council and International Law*, s. 12.

noriem, t.j. ktoré pravidlá medzinárodného práva patria do množiny *ius cogens*.<sup>179</sup> S istotou možno vyhlásiť iba to, že všetky ľudsko-právne normy nemajú povahu *ius cogens*.<sup>180</sup> Preto sa zdá, že súčasťou súboru kogentných pravidiel je iba minimálny štandard ochrany ľudských práv. Na presné určenie práv, ktoré tento minimálny štandard tvoria, však taktiež neexistuje jednotný názor.<sup>181</sup>

Organizácia spojených národov nie je zmluvnou stranou žiadneho z ľudsko-právnych dohovorov uvedených v predchádzajúcej kapitole. Nemôže byť preto účastníkom konania napr. pred Výborom pre ľudské práva. Na základe tejto skutočnosti však nemožno jednoducho konštatovať, že medzinárodné ľudsko-právne normy nezaväzujú OSN a jej orgány pri svojej činnosti. Aj keď ju nezaväzujú medzinárodné zmluvy o ľudských právach, OSN musí beztak dodržiavať mnohé ľudsko-právne štandardy. Je totiž medzinárodnou organizáciou, t.j. subjektom medzinárodného práva, a preto sa musí riadiť obyčajovými pravidlami, medzi ktoré dnes patria mnohé normy patriace do súboru ľudských práv.<sup>182</sup> Niektoré normy, ako napr. zákaz mučenia majú dnes dokonca povahu *ius cogens*.<sup>183</sup> Z hľadiska eventuálnej zodpovednosti medzinárodnej organizácie pritom nie je povaha pravidla, ktoré bolo porušené, nijak relevantná: medzinárodno-právna zodpovednosť nastane v prípade porušenia medzinárodnej zmluvy, obyčajového pravidla alebo inej záväznej normy medzinárodného práva.<sup>184</sup>

Samotná Organizácia spojených národov taktiež uznáva, že sa jej orgány musia riadiť pri boji proti terorizmu ľudsko-právnymi normami. V čl. 7 Globálnej protiteroristickej stratégie OSN totiž Valné zhromaždenie OSN vyzýva všetky subjekty v systéme OSN zúčastňujúce sa boja proti terorizmu, aby podporovali ochranu ľudských práv pri boji proti terorizmu, pričom osobitne zdôrazňuje právo na spravodlivý proces a princípy právneho štátu (*rule of law*). Z uvedeného prehlásenia

<sup>179</sup> Vid' SHAW, M. N. *International Law*. Sixth Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 125-126; SIVAKUMARAN, S. *Impact on the Structure of International Obligations* in: KAMMINGA, M. T., SCHEININ, M. (eds.) *The Impact of Human Rights Law on General International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 142-146.

<sup>180</sup> Vid' WOOD, M. *The UN Security Council and International Law*, s. 16.

<sup>181</sup> Vid' SCHEU, H. CH. *Sankce Rady bezpečnosti OSN proti jednotlivcům a jejich provedení v evropském právu*. In MACHALOVÁ, T. (ed.) *K odkazu Jaroslava Kallaba: právně-filosofická východiska trestní politiky v procesu evropské integrace*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 249-250.

<sup>182</sup> Vid' SHAW, M. N. *International Law*. 6<sup>th</sup> Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 1309, 1311.

<sup>183</sup> Vid' SHAW, M. N. *International Law*. 6<sup>th</sup> Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 126.

<sup>184</sup> Vid' KLABBERS, J. *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 310.

však nemožno činiť ďalekosiahle názory: štáty boli vždy ochotné prihlásiť sa k nezáväzným deklaráciám, sú však oveľa opatrnejšie pri prijímaní záväzných noriem.

Samotná Rada bezpečnosti OSN sa taktiež vyjadrila, že štáty a medzinárodné organizácie musia činiť opatrenia v boji proti terorizmu v súlade so svojimi medzinárodno-právnymi záväzkami, a najmä medzinárodnými ľudsko-právnymi normami. Hodnota uvedeného vyhlásenia je však devalvovaná skutočnosťou, že sa nachádza v rezolúcii neprijatej podľa kapitoly VII Charty OSN,<sup>185</sup> resp. sa nachádza iba v preambule rezolúcie prijatej podľa kapitoly VII Charty OSN.<sup>186</sup>

Je však ťažko predstaviteľné, aby Rada bezpečnosti OSN nariadila závažné porušovanie ľudských práv, napr. genocídu určitej skupiny, mučenie osôb a podobne. Domnievam sa, že uvedené skutky sú súčasťou základných zásad OSN, a preto predstavujú medze činnosti Rady bezpečnosti OSN. Rada bezpečnosti OSN je povinná podľa mojej mienky dodržiavať pri svojej činnosti tie ľudské práva a slobody, ktoré sú podraditeľné pod pojem cieľov a zásad OSN. Iný záver neprichádza do úvahy ani vzhľadom na to, že sa Rada bezpečnosti OSN bežne zaoberáva problematikou ľudských práv a prípady ich hromadného porušovania označuje za ohrozenie medzinárodného mieru.<sup>187</sup>

Z uvedených skutočností evidentne vyplýva, že napriek svojim silným a široko koncipovaným právomociam Rada bezpečnosti OSN nestojí mimo rámec práva. Je síce základným článkom globálneho bezpečnostného systému, v ktorom prevažuje politické rozhodovanie. Neznamená to však, že sa na ňu nevzťahujú určité právne normy, ktoré musí v priebehu svojej činnosti dodržiavať, pričom do súboru týchto pravidiel patria aj niektoré ľudsko-právne normy. Všeobecnosť, resp. vágnosť daných noriem a obmedzení, ako aj neexistencia mechanizmu na záväzné posúdenie súladu rezolúcií Rady bezpečnosti OSN s aplikovateľnými pravidlami činí dodržiavanie príslušných noriem závislým od dobrej vôle štátov zastúpených v Rade bezpečnosti OSN. Domnievam sa však, že napriek uvedenému si Rada bezpečnosti OSN nemôže dovoliť flagrantné porušovanie práva, pretože by mohlo viesť k strate jej authority, hromadnému nerešpektovaniu rezolúcií, a teda k faktickému zániku fungovania jednej zo základných súčastí systému Organizácie spojených národov.

---

<sup>185</sup> Vid' rezolúciu Rady bezpečnosti OSN č. 1456 (2003), ods. 6.

<sup>186</sup> Vid' ods. 6 preambule k rezolúcii Rady bezpečnosti OSN č. 1566 (2004).

<sup>187</sup> Vid' SCHMIDT, M. *United Nations* in: MOECKLI, D., SHAH, S., SIVAKUMARAN, S. (eds.) *International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 429.

## V. Implementácia protiteroristických opatrení v európskom práve

Zmienka o boji proti terorizmu sa do ustanovenia primárneho práva prvýkrát dostala v čl. K.1 Maastrichtskej zmluvy, ktorý stanovil, že členské štáty pokladajú policajnú spoluprácu za účelom boja proti terorizmu za vec spoločného záujmu. Článok 67 Zmluvy o fungovaní EU (bývalý čl. 29 Zmluvy o EU) stanovuje cieľ vytvoriť „priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“. Tento zámer má byť dosiahnutý „predchádzaním organizovanej i neorganizovanej trestnej činnosti a bojom proti nej, najmä proti terorizmu.“<sup>188</sup>

Európska únia sa začala dôkladnejšie venovať terorizmu až po útokoch na Spojené štáty americké 11. septembra 2001.<sup>189</sup> Dňa 21. 9. 2001 prijala Európska rada Akčný plán, ktorý pokladá boj proti terorizmu za prioritný cieľ Európskej únie.<sup>190</sup> Identifikuje terorizmus ako útok na otvorené, demokratické, tolerantné multikulturálne spoločnosti a vyzdvihuje potrebu koordinovaného a interdisciplinárneho prístupu k tejto hrozbe pri zohľadnení a zachovaní základných práv a slobôd.<sup>191</sup>

Navrhované opatrenia možno rozdeliť do štyroch skupín. V prvom rade sa jedná o posilnenie policajnej a súdnej spolupráce, teda vecí spadajúcich do bývalého tretieho piliera. Ďalej je zdôraznený význam rozvoja medzinárodno-právnych prostriedkov, posilnenia bezpečnosti civilného letectva a prerušenia finančných tokov teroristických organizácií.

Stratégia Európskej únie pre boj proti terorizmu<sup>192</sup> prijatá v roku 2005 zahŕňa jednotlivé aspekty protiteroristickej politiky do jedného koncepčného dokumentu a

---

<sup>188</sup> Vid' čl. 29 ods. 2 Zmluvy o EU v znení do 30. 11. 2009.

<sup>189</sup> Tým samozrejme netvrdím, že protiteroristická politika v agende Európskej únie pred 11. 9. 2001 úplne absentovala, jednalo sa však o nezáväzné dokumenty alebo opatrenia zamerané na niektoré dielčie aspekty. Vid' napr. predpisy uvedené v bodoch 4 a 5 preambule k rámcovému rozhodnutiu Rady č. 2002/475/SVV.

<sup>190</sup> Vid' Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001, s. 1

<sup>191</sup> Vid' CIGÁNIK, L., JAŠŠOVÁ, E. *Terorizmus: od komunikácie s aktérmi teroru pri oslobodzovaní rukojemníkov až po opatrenia štátov v boji proti nemu*. Bratislava: Veda - vydavateľstvo SAV, 2006, s. 276.

<sup>192</sup> Vid' The European Union Counter-Terrorism Strategy. On-line zdroj.

„představuje ucelenou strategii Unie pro tuto oblast“<sup>193</sup>. Z hľadiska časovej fázy, v ktorej majú príslušné orgány reagovať na činnosť teroristov, zavádza štyri smery zamerania protiteroristických opatrení predstavujúce „komplexní a přiměřenou odpověď na mezinárodní teroristické hrozby“<sup>194</sup> 1. predchádzanie (*prevent*), 2. ochrana (*protect*), 3. prenasledovanie (*pursue*), 4. reakcia (*respond*).

Stratégia predstavuje jednoznačne veľmi ambiciózny dokument s množstvom návrhov v rôznych oblastiach týkajúcich sa prakticky všetkých fáz teroristickej činnosti. Treba mať na pamäti „značnou heterogenitu protiteroristických opatření EU co do různých sektorů, kde jsou tato opatření realizována i co do širokého spektra institucí ES/EU, které se alespoň částí svých kompetencí postupu proti terorismu věnují“<sup>195</sup>. Na všeobecne formulované ciele Stratégie nadväzuje podrobný Akčný plán, ktorý určuje konkrétne úlohy pre jednotlivé orgány vrátane stanovenia lehôt.<sup>196</sup>

Európska únia sa teda snaží o relatívne komplexné pojatie protiteroristickej politiky. Mnohosť aspektov súvisiacich s medzinárodným terorizmom v spojení s narastajúcou agendou EU a často komplikovanou inštitucionálnou štruktúrou kladie vysoké nároky na zladžovanie jednotlivých činností a inštitúcií.<sup>197</sup> Pri danej komplexnosti treba dbať i na to, aby sa „nepozabudlo“ na patričný stupeň ochrany ľudských práv dotknutých subjektov.

Európska únia si uvedomuje skutočnosť že len „koordinované nasadenie celého systému prostriedkov vedie k úspechu a dosiahnutiu cieľov eliminácie terorizmu“<sup>198</sup>. Preto sa pred vstupom Lisabonskej zmluvy do platnosti neobmedzovala na prijímanie vykonávacích predpisov k politickým dokumentom a k akčným plánom iba v jedinom pilieri, ale vo všetkých troch, pričom väčšina sa uskutočňovala v rámci

---

<sup>193</sup> Vid' PIKNA, B. *Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie: (právní náhled)*. Praha: Linde, 2006, s. 231.

<sup>194</sup> Tamtiež, s. 231.

<sup>195</sup> Vid' MAREŠ, M. Politika EU proti terorismu: Od reakce k prevenci?. In: ZÁVĚŠICKÝ J. (ed.) *Evropská unie a její bezpečnost. Vybrané problémy evropské bezpečnosti*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2006, s. 50.

<sup>196</sup> Vid' EU Action Plan on combating terrorism, 13 February 2006. On-line zdroj.

<sup>197</sup> Vid' MAREŠ, M. Politika EU proti terorismu: Od reakce k prevenci?. In: ZÁVĚŠICKÝ J. (ed.) *Evropská unie a její bezpečnost. Vybrané problémy evropské bezpečnosti*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2006, s. 49.

<sup>198</sup> Vid' CIGÁNIK, Ľ., JAŠŠOVÁ, E. *Terorizmus: od komunikácie s aktérmi teroru pri oslobodzovaní rukojemníkov až po opatrenia štátov v boji proti nemu*. Bratislava: Veda - vydavateľstvo SAV, 2006, s. 270.

spolupráce podľa Hlavy VI Zmluvy o EU.<sup>199</sup> To samozrejme súviselo aj s potrebou rešpektovať právomoci zverené jednotlivým orgánom, a tiež s potrebou aplikovať rozdielne legislatívne procesy v závislosti od toho, či upravovaná otázka vecne spadala do komunitárneho prvého piliera alebo do dvoch medzivládnych pilierov.

Aktivita v druhom pilieri sa uskutočňovala na báze bi- a multilaterálnej spolupráce s tretími krajinami. Okrem toho sa prijímali akty ako spoločné pozície, ktoré sú základom pre ďalšie konanie príslušných orgánov, ako napr. v prípade zmrazovania finančných prostriedkov.

Protiteroristické opatrenia a prostriedky boja proti terorizmu sú rôznorodé, a preto je nad rozsah tejto práce skúmať ich v celej šírke. Za najrozvinutejšie možno pokladať tri oblasti, do ktorých sa koncentruje aj prevažná časť legislatívnej a inej činnosti orgánov EU. Uvedené aktivity zároveň predstavujú kroky, ktoré môžu mať vážny dopad i na základné práva a slobody potenciálnych adresátov.

Harmonizácia trestno-právnych predpisov, či už hmotných alebo procesných, je oblasťou, v ktorej Európska únia vyvíja intenzívnu aktivitu, keďže rozdielna právna úprava môže sťažovať boj proti terorizmu a komplikovať súdnu a policajnú spoluprácu.

Prvým krokom k harmonizácii trestného práva bolo prijatie právne záväznej definície terorizmu.<sup>200</sup> Okrem toho došlo k prijatiu definícií ďalších činov, ktoré môžu byť spáchané v súvislosti s teroristickými aktivitami. Príkladom môže byť rámcové rozhodnutie o útokoch proti informačným systémom.<sup>201</sup> Význam tohto a podobných predpisov spočíva v tom, že kriminalizuje isté jednanie v každom členskom štáte, a teda umožňuje bezproblémové použitie ďalších postupov ako napr. vydanie európskeho zatýkacieho rozkazu.

Harmonizácia v oblasti hmotného práva, čiže určenia toho, ktoré činy majú byť pokladané za trestné, musí byť doplnená o vytvorenie zjednotených procesných postupov, aby mohli byť výhody vyplývajúce z jednotných hmotno-právnych predpisov využité na úseku medzinárodnej policajnej a justičnej spolupráce.

Pravdepodobne najznámejší inštitút v tejto oblasti predstavuje európsky zatýkací rozkaz, ktorý je zároveň „prvým konkrétnym opatrením v oblasti trestného

---

<sup>199</sup> Vid' ŠKVRNDA, F. *Terorizmus: najvýznamnejšia nevojenská bezpečnostná hrozba súčasnosti*. 2. vyd. Trenčín: Digital Graphic, 2003, s. 140.

<sup>200</sup> Vid' TOMÁŠEK, M.: *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009, s. 248.

<sup>201</sup> Rámcové rozhodnutie Rady č. 2005/222/SVV.

*práva k uskutočneniu zásady vzájomného uznávania“ pokladaným za „základný kameň justičnej spolupráce.“<sup>202</sup>*

Druhý okruh činností sa týka inštitucionálnej roviny a spočíva vo vytváraní platforiem a inštitúcií na podporu užšej spolupráce. V rámci štruktúr Európskej únie existuje nespočet inštitúcií a orgánov, ktorých primárnym či vedľajším predmetom činnosti je aj medzinárodný terorizmus.<sup>203</sup>

Významné miesto v boji proti terorizmu patrí Európskemu policajnému úradu (Europol), ktorý pokladá Pikna<sup>204</sup> za najdôležitejšiu európsku bezpečnostnú organizáciu. Europol vznikol na základe Maastrichtskej zmluvy, avšak plne operatívnym sa stal až v roku 1999.

Má slúžiť ako podporná inštitúcia pre orgány členských štátov v potieraní obzvlášť závažných foriem kriminality ako pašovanie drog, zbraní či ľudí, pranie špinavých peňazí a terorizmus. Za týmto účelom uľahčuje výmenu informácií prostredníctvom styčných dôstojníkov vyslaných členskými štátmi do ústredia Europolu v holandskom Haagu, poskytuje analýzy na podporu operácií, vypracúva strategické správy a poskytuje expertnú a technickú pomoc.<sup>205</sup> V rámci Europolu pôsobí pracovná skupina SC 5 „Terorizmus“ a Európska policajná akadémia (CEPOL), ktorá poskytuje okrem iných aj protiteroristický výcvik.<sup>206</sup>

Významným výstupom činnosti Europolu je Správa o situácii a trendoch v terorizme v EU<sup>207</sup> vypracúvaná s ročnou periodicitou. Tieto správy uvádzajú vývoj v oblasti terorizmu, ktorý je pre účely správ rozdelený do viacerých kategórií<sup>208</sup>. Na základe analýzy dostupných dát uvádzajú u každej kategórie niekoľkobodové závery. Na konci správy sa nachádzajú vývojové trendy. Pomocou nich možno určiť rizikové

---

<sup>202</sup> Vid' bod 6 preambule k rámcovému rozhodnutiu Rady č. 2002/584/SVV.

<sup>203</sup> Napr. Európske stredisko pre sledovanie rasizmu a xenofóbie (EUMC) a v rámci svojich širších kompetencií Európska agentúra pre leteckú bezpečnosť (EASA), Európska agentúra pre námornú bezpečnosť (EMSA), Európska agentúra pre bezpečnosť sietí a informácií (ENISA) či Európska agentúra pre základné práva (EFRA).

<sup>204</sup> Vid' PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. Praha: Linde, 2007, s. 261.

<sup>205</sup> Vid' Fact sheet on Europol.

<sup>206</sup> Vid' MAREŠ, M. Politika EU proti terorismu: Od reakce k prevenci?. In: ZÁVĚŠICKÝ J. (ed.) *Evropská unie a její bezpečnost. Vybrané problémy evropské bezpečnosti*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2006, s. 52.

<sup>207</sup> Anglický názov je *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)*.

<sup>208</sup> TE-SAT 2008 pracuje s nasledujúcimi kategóriami terorizmu: islamistický, etno-nacionalistický a separatistický, ľavicový anarchistický, pravícový, nezaraditeľný/jednorázový (single issue).

oblasti, preto by mali slúžiť tvorcom konkrétnych opatrení ako základný zdroj informácií.

Založenie Jednotky Európskej únie pre súdnu spoluprácu (Eurojust) v roku 2002<sup>209</sup> predstavuje povýšenie súdnej spolupráce z hľadiska intenzity na úroveň policajnej. Rozhodnutie o zriadení Eurojustu upravuje jeho vzťahy s ďalšími orgánmi, pričom za najdôležitejšiu možno považovať dohodu s Europolom, ktorá potvrdzuje trend úzkeho prepojenia justičnej a policajnej spolupráce s tým, že „*se úkoly, ciele a zodpovednosť Eurojustu a Europolu považujú za komplementárne*“<sup>210</sup>

Z hľadiska zmrazovania finančných prostriedkov je významná participácia Eurojustu na činnosti FATF (*Financial Action Task Force*), medzivládneho orgánu, ktorého cieľom je vytváranie a presadzovanie postupov v boji proti financovaniu terorizmu a praniu špinavých peňazí.<sup>211</sup>

V reakcii na útoky z 11. marca 2004 v Madride bola založená pozícia protiteroristického koordinátora pri Rade EÚ.<sup>212</sup>

Jeho kompetencie spočívajú v koordinácii krokov Rady, udržiavaní prehľadu o protiteroristických nástrojoch Európskej únie a v dohľade nad plnením strategických dokumentov.<sup>213</sup> Mal by tiež podporovať lepšiu koordináciu medzi Komisiou a Radou.<sup>214</sup> Okrem toho monitoruje implementáciu unijných právnych aktov v členských štátoch. Za hlavný výstup jeho práce sa považujú správy (tzv. *scoreboard*), ktoré vyhodnocujú plnenie akčných plánov.

Protiteroristický koordinátor nemôže vydávať záväzné rozhodnutia alebo inak určovať postup v boji proti terorizmu. Napriek tomu sa domnievam, že táto pozícia má svoje opodstatnenie hlavne pre dosahovanie koherentnosti rôznych aktivít Európskej únie a tiež pre pravidelnú evaluáciu protiteroristickej politiky. V procese evaluácie by

---

<sup>209</sup> K založeniu Eurojustu došlo rozhodnutím Rady č. 2002/187/SVV o zriadení Európskej jednotky pre súdnu spoluprácu (Eurojust). Tento predpis bol zmenený rozhodnutím Rady č. 2009/426/SVV o posilnení Eurojustu a o zmene a doplnení rozhodnutia Rady č. 2002/187/SVV, ktorým sa zriaďuje Eurojust s cieľom posilniť boj proti závažným trestným činom.

<sup>210</sup> Vid' PIKNA, B. *Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie: (právní náhled)*. Praha: Linde, 2006, s. 241.

<sup>211</sup> Vid' Eurojust: Annual report 2009, s. 17. Informácie o FATF možno získať na webovej stránke [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).

<sup>212</sup> Vid' Declaration on Combating Terrorism, 25 March 2004, s. 13.

<sup>213</sup> Vid' DUCHOŇ, P. Evropská odpověď na hrozbu terorismu. In: DANČÁK, B. (ed.) *Perspektivy západní civilizace a pět let globálního terorismu*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2006, s. 16.

<sup>214</sup> Vid' EÚ a boj proti terorizmu. On-line text.



bolo vhodné, aby sa vo zvýšenej miere venoval aj dopadom protiteroristických opatrení na ľudské práva a slobody adresátov právnych noriem.

Nakoniec treba spomenúť prerušenie financovania terorizmu, ktorému sa venujem v nasledujúcej podkapitole.

## **V.1. Zamedzenie financovania terorizmu**

Cigánik a Jaššová<sup>215</sup> pokladajú finančné zabezpečenie za najdôležitejšiu časť prípravy a uskutočnenia teroristického činu. Preto musí byť zabránenie financovania nutne súčasťou balíka opatrení zameraných na boj proti terorizmu. Je to tiež prejavom všeobecného trendu presúvania opatrení do oblasti prevencie.<sup>216</sup>

Opatrenia Európskej únie si kladú za cieľ, aby sa finančné prostriedky nemohli dostať k teroristom, resp. potenciálnym teroristom, prípadne ak sa už prostriedky k teroristom dostali, aby nimi nemohli naďalej disponovať.<sup>217</sup> Uvádza sa, že z operatívneho hľadiska najefektívnejším je zameranie sankcií na tzv. donorov, t.j. na osoby, ktoré podporujú ciele a postupy Al Káidy, avšak nie sú členmi jej buniek. Identita týchto osôb je totiž známa príslušným orgánom, keďže sa zaoberajú podnikaním, obchodovaním a vlastnia legálne nadobudnutý majetok.<sup>218</sup>

Rada Európskej únie v rade svojich spoločných postojov<sup>219</sup> konkretizuje osoby, skupiny a organizácie, na ktoré sú reštriktívne opatrenia zamerané. Nariadenie Rady<sup>220</sup> nakoniec konkretizuje druhy a formy finančných prostriedkov, ktorých sa zmrazenie má týkať. Uvádza sankčný systém do života a vytvára priamy zásah do právneho postavenia dotknutých osôb. Prijímanie uvedených právnych aktov sa

---

<sup>215</sup> Vid' CIGÁNIK, Ľ., JAŠŠOVÁ, E. *Terorizmus: od komunikácie s aktérmi teroru pri oslobodzovaní rukojemníkov až po opatrenia štátov v boji proti nemu*. Bratislava: Veda - vydavateľstvo SAV, 2006, s. 271.

<sup>216</sup> Vid' ŠKVRNDA, F. *Terorizmus: najvýznamnejšia nevojenská bezpečnostná hrozba súčasnosti*. 2. vyd. Trenčín: Digital Graphic, 2003, s. 141.

<sup>217</sup> Vid' čl. 2 a 3 spoločnej pozície Rady č. 2001/931/SZBP, čl. 2 a 3 spoločnej pozície Rady č. 2001/930/SZBP a čl. 3 spoločnej pozície Rady č. 2002/402/SZBP.

<sup>218</sup> Vid' Ninth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, submitted pursuant to resolution 1822 (2008) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities. UN doc. S/2009/245, ods. 58.

<sup>219</sup> Napr. spoločné pozície Rady č. 2001/931/SZBP, 2002/402/SZBP či 2001/771/SZBP.

<sup>220</sup> Napr. nariadenie Rady (ES) č. 2580/2001.

uskutočňuje v záujme implementácie sankcií prijatých v rámci sankčných režimov založených rezolúciami Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999) a 1373 (2001).

Uvedené opatrenia sa nazývajú ako cielené sankcie, keďže v porovnaní so starším typom finančných sankcií, ktoré boli zamerané na štáty, sú oveľa adresnejšie. Zámerom cielených sankcií je vylúčenie negatívnych dopadov na civilné obyvateľstvo. Zároveň však majú za následok vážne obmedzenie práv dotknutých osôb. Preto sa zdôrazňuje nevyhnutnosť rešpektovať základné práva, najmä dodržiavanie náležitých procesných práv.<sup>221</sup>

Obmedzujúce opatrenia nie sú zamerané úzko len na peniaze či finančné prostriedky v inej forme, ale týkajú sa aj vecí, ktoré možno použiť k páchaniu teroristických činov ako napr. zbraní, vojenskej techniky a munície.<sup>222</sup> Taktiež existuje možnosť zaistiť a zhabať majetok, ktorý je buď prostriedkom k páchaniu presne určených trestných činov alebo výnosom zo spáchania týchto činov, medzi ktoré náleží aj terorizmus.<sup>223</sup>

Financovanie terorizmu je často späté s výnosmi z organizovaného zločinu, aj keď jednotliví autori nie sú jednotní ohľadne rozsahu a povahy väzieb medzi terorizmom a organizovaným zločinom.<sup>224</sup> Treba taktiež poznamenať, že organizovaný zločin a terorizmus sledujú úplne odlišné účely, a preto majú i financie odlišné postavenie oboch systémoch. Cieľom organizovaného zločinu je totiž kumulácia bohatstva, terorizmus však hľadá na peniaze iba ako na nutný prostriedok potrebný na vykonanie svojich ideologických, politických a ďalších cieľov.<sup>225</sup> Každopádne sa dá očakávať, že sa dotknuté subjekty budú snažiť o zlegalizovanie aspoň časti peňazí, čo odôvodňuje kontrolu financií v hotovosti.<sup>226</sup> Praktická implementácia tohto opatrenia vo vnútrounijnom styku je však ťažko realizovateľná kvôli existencii štyroch slobôd a zapojeniu väčšiny členských štátov EU do Schengenského priestoru. Ako správne

---

<sup>221</sup> Vid' Revidovaná stratégia boja proti financovaniu terorizmu, s. 8.

<sup>222</sup> Vid' čl. 2 spoločnej pozície Rady č. 2002/402/SZBP.

<sup>223</sup> Vid' čl. 2 a 3 rámcového rozhodnutia Rady č. 2003/577/SVV o vykonaní príkazu na zaistenie majetku alebo dôkazov v Európskej únii.

<sup>224</sup> Vid' napr. DANDURAND, Y., CHIN, V. *Links Between Terrorism and Other Forms of Crime* alebo SCHMID, A. *Links between Terrorism and Drug Trafficking: a Case of „Narco-terrorism“?* On-line zdroje.

<sup>225</sup> Vid' HANDL, S. *Financial investigations and the fight against terrorism*. On-line zdroj, s. 4.

<sup>226</sup> K tomu vid' Barmittel- und Bargeldkontrollen im Verkehr mit Drittländern und innerhalb der Europäischen Union. On-line text.

uvádza Škvrnda<sup>227</sup>, „vytvorenie veľkého ekonomického priestoru v podstate bez vnútorných hraníc prináša niektoré bezpečnostné riziká“. Na tento problém preto reagoval Európsky parlament a Rada prijatím smernice č. 2005/60/ES o predchádzaní využívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, snažiacej sa o zamedzenie prísunu prostriedkov pochádzajúcich z nelegálnej činnosti teroristickým skupinám.

V prípade medzinárodného terorizmu predstavovaného organizáciou Al Káida treba brať tiež do úvahy, že je spätý s islamským svetom, čo sa prejavuje určitými osobitnosťami pri získavaní a prevodoch finančných prostriedkov.<sup>228</sup>

Dittrich<sup>229</sup> uvádza, že od konca roku 2001 do konca roku 2004 boli uplatnením protiteroristických opatrení zmrazené prostriedky vo výške okolo 100 miliónov eur, čo sa pri relatívnej finančnej nenáročnosti teroristických aktivít dá pokladať za solídny úspech. Uvádza sa, že Al Káida vynakladá až 90% svojich prostriedkov na udržiavanie siete a infraštruktúry a iba 10 % je potrebných na plánovanie a vykonanie útokov.<sup>230</sup>

## **V.2. Právny základ napadnutých opatrení**

Rezolúcie Rady bezpečnosti OSN zakladajúce sankčné režimy uvedené v kapitole č. III boli prijaté na základe kapitoly VII Charty OSN, a preto sú všetky členské štáty OSN povinné ich implementovať. Európska únia síce nie je členom uvedenej medzinárodnej organizácie, avšak od počiatku 90-tych rokov minulého storočia implementovala na základe rozhodnutia svojich členských štátov, ktoré sú bez výnimky tiež členmi OSN, sankcie uložené Radou bezpečnosti OSN prostredníctvom dvojstupňovitej procedúry. Najprv prijala Rada spoločnú pozíciu, ktorá „dávala oprávnenie“ orgánom EU prijať následne potrebné akty prvého piliera v záujme dosiahnutia cieľov určených aktom druhého piliera (t.j. v konkrétnom prípade

---

<sup>227</sup> Vid' ŠKVRNDA, F. *Terorizmus: najvýznamnejšia nevojenská bezpečnostná hrozba súčasnosti*. 2. vyd. Trenčín: Digital Graphic, 2003, s. 140.

<sup>228</sup> Vid' HANDL, S. *Financial investigations and the fight against terrorism*. On-line zdroj, s. 10-14.

<sup>229</sup> Vid' DITTRICH, M.: *Facing the global terrorist threat: a European response*, s. 43.

<sup>230</sup> Uvádza sa, že uskutočnenie madridských útokov stálo okolo 10 000 amerických dolárov. Vid' The Fight Against Terrorist Financing, s. 4. K odhadovaným nákladom ďalších teroristických útokov vid' HANDL, S. *Financial investigations and the fight against terrorism*. On-line zdroj, s. 5.

praktického uplatňovania sankčného mechanizmu). Lavranos píše v tejto súvislosti o „komunitarizácii rezolúcií Rady bezpečnosti OSN“.<sup>231</sup>

Vzhľadom na to, že nedostatok právomoci ES, t.j. bývalého prvého piliera bola namietaná v niektorých žalobách<sup>232</sup> proti sankciám prijatým v režime oboch sankčných systémov, treba venovať niekoľko riadkov právnemu základu prijímania sankcií v európskom práve.<sup>233</sup>

Všeobecný súd skúmal a podrobne analyzoval právny základ zmrazovania finančných prostriedkov v rozhodnutiach *Kadi* a *Yusuf a Al Barakaat*.<sup>234</sup> Pri analýze právneho základu autonómnych sankcií preto iba odkázal na príslušné pasáže týchto rozsudkov.<sup>235</sup>

Všeobecný súd konštatoval, že pri stanovení právneho základu sankcií prichádzajú do úvahy čl. 60, 301 a 308 Zmluvy o ES, pričom však uvádza, že ich samostatné použitie nepredstavuje dostatočný právny základ pre prijímanie sankcií. Dospel taktiež k záveru, že „*boj proti medzinárodnému terorizmu a osobitne ukladanie ekonomických a finančných sankcií [...] fyzickým a právnickým osobám [...] sa nemôže spájať so žiadnym z cieľov, ktoré čl. 2 a 3 Zmluvy o ES stanovujú Spoločenstvu*“.<sup>236</sup>

Boj proti medzinárodnému terorizmu a jeho financovaniu však podľa Všeobecného súdu patrí k cieľom EU v rámci SZBP.<sup>237</sup> Dvojstupňovitosť postupu prijímania opatrení proti financovaniu terorizmu bola preto odôvodnená „*ústavnou architektúrou pilierov*“<sup>238</sup> pred vstupom Lisabonskej zmluvy do platnosti. Medzi ciele SZBP patrí posilňovanie bezpečnosti EU a zachovávanie medzinárodného mieru a bezpečnosti.<sup>239</sup> Jedným z prostriedkov slúžiacich k dosiahnutiu uvedených cieľov je prijímanie spoločných postojov. Keďže však spoločné pozície nemajú právne účinky, je potrebné na ich vykonanie prijať právneho aktu prvého piliera.<sup>240</sup> Kumulované použitie čl. 60, 301 a 308 Zmluvy o ES teda umožňovalo dosiahnuť v oblasti

<sup>231</sup> Vid' LAVRANOS, N. Judicial review of UN Sanctions by the Court of First Instance. *European Foreign Affairs Review*. 2006, r. 11, s. 472.

<sup>232</sup> Napr. *Sison*, *Kadi* a *Kadi a Al Barakaat*.

<sup>233</sup> Vzhľadom na rozdielne právomoci Súdneho dvora v jednotlivých pilieroch sa posúdenie týkalo iba aktov prvého piliera. Vid' kapitolu č. V.7.

<sup>234</sup> Vid' *Kadi*, ods. 87-134; *Yusuf a Al Barakaat*, ods. 107-170.

<sup>235</sup> Vid' *Sison*, ods. 99.

<sup>236</sup> Vid' *Kadi*, ods. 87, 116 a 121.

<sup>237</sup> Vid' *Kadi*, ods. 131.

<sup>238</sup> Vid' *Kadi a Al Barakaat*, ods. 202.

<sup>239</sup> Vid' čl. 11 ods. 1 Zmluvy o EU v znení do 30. 11. 2009.

<sup>240</sup> Vid' bod 9 preambule k spoločnej pozícii Rady č. 2002/402/SZBP.

ekonomických a finančných sankcií cieľ sledovaný v rámci SZBP, a to bez ohľadu na absenciu výslovného pridelenia právomoci Spoločenstvu na prijímanie tohto typu sankcií.<sup>241</sup> Použitie tohto právneho základu mala odôvodňovať aj požiadavka súdržnosti zakotvená v čl. 3 Zmluvy o EU.<sup>242</sup>

Súdny dvor vo svojom rozsudku o odvolaní v spojených veciach *Kadi a Al Barakaat* síce potvrdil, že Zmluva o ES poskytovala právny základ pre prijímanie sankcií, odmietol však argumentačnú líniu Všeobecného súdu vedúcu k obdobnému záveru. Nesúhlasil najmä s názorom, v zmysle ktorého „*použitím doplnujúceho právneho základu čl. 308 Zmluvy o ES Rada nerozšírila rozsah právomoci Spoločenstva nad všeobecný rámec vyplývajúci z ustanovení Zmluvy ako celku a najmä z ustanovení, ktoré definujú úlohy a činnosti Spoločenstva.*“<sup>243</sup> Preto nie je možné využiť tzv. klauzulu flexibility, resp. *pasarel*, ktorý umožňoval vykonať opatrenia prijaté v druhom alebo treťom pilieri nástrojmi komunitárneho práva.<sup>244</sup>

Podľa názoru Súdneho dvora kumulatívnym použitím čl. 60, 301 a 308 Zmluvy o ES, a ani čl. 3 Zmluvy o EU nebolo možné odôvodniť prijatie aktov Spoločenstva v záujme splnenia jedného z cieľov SZBP. Došlo by tým k neprípustnému rozšíreniu právomocí ES.<sup>245</sup> V zmysle princípu prenesených právomocí<sup>246</sup> totiž môže Európske spoločenstvo konať iba „*v medziach právomocí vymedzených touto zmluvou a cieľov, ktoré sú v nej zakotvené.*“<sup>247</sup>

Súdny dvor však dovodil, že cieľ sankcií, t.j. okamžité znemožnenie dispozícií akýmkoľvek finančnými a ekonomickými zdrojmi dezignovaným osobám, možno pokladať za cieľ Spoločenstva určený Zmluvou o ES.<sup>248</sup> „*Články 60 ES a 301 ES totiž v časti, v ktorej upravujú právomoc Spoločenstva na uloženie obmedzujúcich opatrení hospodárskej povahy na účely vykonania činností prijatých v rámci SZBP, sú výrazom implicitného a základného cieľa, a to cieľa umožniť prijatie takýchto opatrení účinným použitím nástroja Spoločenstva. Tento cieľ môže byť považovaný za predstavujúci cieľ*

<sup>241</sup> Vid' *Kadi*, ods. 130.

<sup>242</sup> Vid' KARAYIGIT, M. T. The *Yusuf and Kadi* Judgements: The Scope of EC Competences in Respect of restrictive Measures. *Legal Issues of Economic Integration*. 2006, č. 4, s. 385.

<sup>243</sup> Vid' *Kadi*, ods. 135.

<sup>244</sup> Vid' LYČKA, M. *Kadi*: I osoby napojené na terorismus mají právo na spřavedlivý proces. *Jurisprudence*. 2008, č. 8, s. 40.

<sup>245</sup> Vid' *Kadi a Al Barakaat*, ods. 198, 203 a 204.

<sup>246</sup> K princípu prenesených právomocí vid' TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 85-86.

<sup>247</sup> Vid' čl. 5 ods. 1 Zmluvy o ES v znení do 30. 11. 2009.

<sup>248</sup> Vid' *Kadi a Al Barakaat*, ods. 222, 223.

*Spoločenstva v zmysle článku 308 ES*<sup>249</sup> Ukladanie ekonomických sankcií sa dáva taktiež do súvislosti so zabezpečením jednotnej aplikácie jednej zo štyroch slobôd – voľného pohybu kapitálu.<sup>250</sup>

Zahrnutie článku 308 Zmluvy o ES do právneho základu pre prijatie sankcií sa podľa Súdneho dvora nemôže odôvodniť tým, že tento akt sleduje cieľ vyplývajúci zo SZBP, avšak uvedené ustanovenie mohlo napriek tomu byť uznané ako základ nariadenia zavádzajúceho sankcie, „*keďže bolo legitímne domnievať sa, že toto nariadenie má uskutočniť cieľ Spoločenstva a okrem toho je spojené s fungovaním spoločného trhu v zmysle článku 308 ES.*“<sup>251,252</sup>

Nakoniec treba uviesť, že vstupom Lisabonskej zmluvy do platnosti odpadla potreba argumentačne náročného hľadania právneho základu pre prijímanie cielených sankcií. Čl. 75 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EU umožňuje za účelom predchádzania terorizmu a boja proti nemu prijatie nariadenia, ktoré vymedzí rámec správnych opatrení ako napr. zmrazenie peňažných prostriedkov, finančných aktív a hospodárskych výhod, ktoré patria fyzickým a právnickým osobám. Čl. 215 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EU obsahuje podobné ustanovenie, ktoré uvádza, že „*ak tak ustanovuje rozhodnutie prijaté v súlade s kapitolou 2 hlavy V Zmluvy o Európskej únii [t.j. podľa ustanovení o SZBP], Rada môže [kvalifikovanou väčšinou na základe spoločného návrhu vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a Komisie; zároveň o nich informuje Európsky parlament] prijať reštriktívne opatrenia voči fyzickým alebo právnickým osobám, skupinám alebo neštátnym subjektom.*“ Oba články nakoniec stanovujú, že uvedeným postupom prijaté sankčné opatrenia musia obsahovať „*potrebné ustanovenia o právnych zárukách.*“<sup>253</sup>

Vzhľadom na vstup Lisabonskej zmluvy do platnosti treba ešte spomenúť Protokol (č. 36) o prechodných ustanoveniach, ktorý v hlave VII upravuje účinky tejto zmeny primárneho práva na právne akty prijaté v bývalom druhom a treťom pilieri.

<sup>249</sup> Vid' *Kadi a Al Barakaat*, ods. 226, 227.

<sup>250</sup> Vid' LYČKA, M. Kadi: I osoby napojené na terorismus mají právo na spřavedlivý proces. *Jurisprudence*. 2008, č. 8, s. 43.

<sup>251</sup> Vid' *Kadi a Al Barakaat*, ods. 235.

<sup>252</sup> K podmienkam použitia čl. 352 Zmluvy o fungovaní EU (bývalého čl. 308 Zmluvy o ES) vid' TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 95-96.

<sup>253</sup> Ku vzťahu opatrení podľa čl. 75 a 215 Zmluvy o fungovaní EU vid' TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 789-790.

V zmysle čl. 9 uvedeného protokolu sú právne účinky týchto aktov zachované až do okamžiku ich zrušenia, vyhlásenia za neplatné, zmeny alebo doplnenia na základe uplatnenia zmlúv. Zrušenie trojpilierovej štruktúry teda nemá žiadny vplyv na platnosť aktov prijatých postupmi bývalého druhého a tretieho piliera.

### ***V.2.1. Autonómne sankcie v európskom práve***

Hlavným akcelerátorom prijatia protiteroristických opatrení Európskej únie boli útoky z 11. septembra 2001. Dňa 27. decembra 2001 prijala Rada EU spoločnú pozíciu č. 2001/930/SZBP, o boji proti terorizmu, v ktorej vo všeobecnej rovine predstavuje kroky, ktoré treba uskutočniť v záujme efektívneho boja proti terorizmu. V čl. 2 a 3 sa uvádza ako jedno z opatrení zmrazenie finančných prostriedkov osôb zapojených do teroristických činov. Niektoré detaily zmrazenia finančných prostriedkov boli spresnené v spoločnej pozícii Rady č. 2001/931/SZBP, o uplatňovaní špecifických opatrení na boj s terorizmom, prijatej v ten istý deň. Táto spoločná pozícia jednak definuje osoby, skupiny a subjekty zapojené do teroristických činov,<sup>254</sup> jednak „dáva pokyn“, aby podľa postupov platných pre Európske spoločenstvo bolo nariadené *„zmrazenie fondov a iných finančných aktív alebo ekonomických zdrojov osôb, skupín a subjektov uvedených na zozname v prílohe.“*<sup>255</sup>

Prijatie hore uvedených spoločných pozícií bolo reakciou na rezolúciu Rady bezpečnosti OSN č. 1373 (2001). Prijatie spoločných pozícií bolo tiež potrebné, aby EU, resp. vtedajšie ES mohlo pristúpiť k praktickému zavedeniu sankcií predpismi prvého piliera. Týmto právnym aktom je nariadenie Rady (ES) č. 2580/2001 o určitých obmedzujúcich opatreniach zameraných proti určitým osobám a subjektom s cieľom boja proti terorizmu.

V režime autonómnych sankcií neexistuje jednotný mechanizmus na úrovni OSN na dezinovanie sankcionovaných subjektov. Táto otázka je prenechaná implementujúcim štátom a medzinárodným organizáciám, ktoré si stanovujú vlastný postup na určenie subjektov, ktoré majú byť postihnuté sankciami. Orgány Európskej únie teda nepreberajú hotový zoznam sankcionovaných subjektov, ale vytvárajú si vlastný. Touto úlohou je na základe čl. 2 ods. 3 nariadenia Rady (ES) č.

<sup>254</sup> Vid' čl. 1 ods. 2 spoločnej pozície Rady č. 2001/931/SZBP.

<sup>255</sup> Vid' čl. 2 spoločnej pozície Rady č. 2001/931/SZBP.

2580/2001 poverená Rada EÚ. Prvý zoznam pripojený k tomuto nariadeniu bol prijatý rozhodnutím Rady (ES) č. 2001/927.<sup>256</sup>

Zoznam sankcionovaných osôb sa aktualizoval prijímaním nových rozhodnutí Rady obsahujúcich aktualizovaný zoznam dotknutých subjektov. K určitej procesnej zmene došlo v roku 2009, kedy sa zmenila právna forma aktualizácie zoznamu sankcionovaných osôb z rozhodnutia na nariadenie.<sup>257</sup> Naposledy bol zoznam aktualizovaný formou rozhodnutia dňa 26. 1. 2009.<sup>258</sup> Uvedené rozhodnutie už bolo nahradené nariadením Rady (ES) č. 501/2009. Aktuálny zoznam sankcionovaných osôb sa nachádza vo vykonávacom nariadení Rady (EÚ) č. 687/2011.

Nariadenie Rady č. 2580/2001/ES obsahuje v čl. 1 podrobné definície pojmov, pričom zmrazenie fondov, iných finančných aktív a ekonomických zdrojov znamená „*zabránenie akémukoľvek pohybu, prevodu, pozmeneniu, použitiu alebo obchodovaniu s finančnými prostriedkami akýmkoľvek spôsobom, čo by malo za následok akúkoľvek zmenu ich objemu, výšky, umiestnenia, vlastníctva, držby, charakteru, určenia alebo inú zmenu, ktorá by umožnila použitie finančných prostriedkov vrátane správy portfólia.*“ Zmrazenie sa týka zásadne všetkých prostriedkov dotknutej osoby, avšak príslušné orgány členských štátov môžu povoliť určité výnimky, na základe ktorých je možné použiť zmrazené fondy napr. na uspokojenie základných ľudských potrieb fyzických osôb zaradených do zoznamu alebo ich rodinných príslušníkov, ktoré zahŕňujú najmä platby za potraviny, lieky, nájomné alebo hypotéku na bývanie rodiny a poplatky či náklady na lekárske ošetrovanie. Platby daní, povinného poistného a poplatkov za verejné služby, ako je plyn, voda, elektrina a telekomunikácie sú taktiež zahrnuté do rozsahu výnimky.<sup>259</sup> Efektívne používanie tzv. humanitárnych výnimiek môže významne obmedziť negatívne dopady cielených sankcií na hospodárske, sociálne a kultúrne práva sankcionovaných osôb.<sup>260</sup>

---

<sup>256</sup> K práci Rady EÚ pri prijímaní a vedení zoznamu vid' CAMERON, I. European Union Anti-Terrorist Blacklisting. *Human Rights Law Review*. 2003, č. 2, s. 234- 238.

<sup>257</sup> Ďalšie zmeny procesu vedenia zoznamu budem analyzovať v kapitole č. VII.4.

<sup>258</sup> Vid' rozhodnutie Rady (ES) 2009/62 z 26. januára 2009, ktorým sa vykonáva článok 2 ods. 3 nariadenia Rady (ES) č. 2580/2001 o určitých obmedzujúcich opatreniach zameraných proti určitým osobám a subjektom s cieľom boja proti terorizmu a ktorým sa zrušuje rozhodnutie 2008/583/ES.

<sup>259</sup> Vid' čl. 5 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 2580/2001. Ďalšie možné výnimky sú upravené v ďalších ustanoveniach ods. 5 a v ods. 6 tohto nariadenia.

<sup>260</sup> Vid' Office of the UN High Commissioner for Human Rights: *Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism*. Fact Sheet No. 32, s. 47.



Napriek procesným odlišnostiam určenia sankcionovaných osôb sa dopad autonómnych sankcií na práva a povinnosti týchto osôb nelíši od dopadu sankcií prijatých na základe rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999). Preto nie je prekvapujúce, že niektoré osoby sankcionované na základe vyššie uvedených predpisov sa rozhodli domáhať sa podaním žaloby určenia neplatnosti daných právnych aktov v rozsahu, v ktorom sa na nich vzťahujú. Vzhľadom na to, že Všeobecný súd spočiatku posudzoval tieto žaloby (napr. konania vo veciach *OMPI*, *Sison* a *Ocalan*) odlišne, ako žaloby smerujúce proti osobám v druhom zo skúmaných sankčných režimov, poukážem v niektorých súvislostiach aj na tieto rozsudky.

Zavedením potreby kriminalizovať teroristické činy reaguje na rezolúciu Rady bezpečnosti OSN č. 1373 (2001) aj rámcové rozhodnutie Rady č. 2002/475/SVV o boji proti terorizmu.<sup>261</sup> Uvedený predpis prijatý v bývalom treťom pilieri smeruje hlavne do oblasti trestného práva, a preto sa ním v mojej rigoróznej práci bližšie nezaobieram.

### ***V.2.2. Implementácia rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999) v európskom práve***

Druhý zo skúmaných sankčných režimov bol založený rezolúciou Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999) a jeho osobný dopad bol zmenený rezolúciami č. 1333 (2000) a 1390 (2002). Rada EU prijala na vykonanie rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999) spoločnú pozíciu č. 1999/727/SZBP, a následne zaviedla sankcie prijatím nariadenia Rady (ES) č. 337/2000. Na vykonanie rezolúcie č. 1333 (2000) bola prijatá spoločná pozícia č. 2001/154/SZBP a nariadenie Rady (ES) č. 467/2001/ES.

Dnešná podoba sankčného režimu je upravená spoločnou pozíciou Rady č. 2002/402/SZBP, o obmedzujúcich opatreniach proti Usáma bin Ládinovi, členom organizácie Al Káida a Taliban a ďalším jednotlivcom, skupinám, podnikom a subjektom, ktoré sú s nimi spojené, prijatou na vykonanie rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1390 (2002).

Článok 3 uvedenej spoločnej pozície stanovuje, že „*Európske spoločenstvo [...] nariaďuje zmrazenie prostriedkov a iných finančných aktív alebo hospodárskych*

---

<sup>261</sup> HUSABØ, E. J., BRUCE, I. *Fighting Terrorism through Multilevel Criminal Legislation. Security Council Resolution 1373, the EU Framework Decision on Combating Terrorism and their Implementation in Nordic, Dutch and German Criminal Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, s. 55-58.

*zdrojov [...] a zabezpečí, že prostriedky, finančné aktíva alebo hospodárske zdroje nebudú priamo alebo nepriamo sprístupnené“* dotknutým osobám. Osobná pôsobnosť spoločnej pozície je riešená formou odkazu na zoznam, ktorý vyhotovuje a pravidelne aktualizuje Výbor pre sankcie zriadený pri Rade bezpečnosti OSN.<sup>262</sup>

Na základe spoločnej pozície č. 2002/402/SZBP prijala Rada nariadenie Rady (ES) č. 881/2002/ES. Týmto predpisom sa vykonávajú obmedzujúce opatrenia proti sankcionovaným osobám. Nariadenie definuje zvlášť zmrazenie finančných<sup>263</sup> a ekonomických prostriedkov.<sup>264</sup> Zmrazenie sa týka zásadne všetkých prostriedkov, čl. 2a nariadenia však umožňuje udelenie humanitárnej výnimky na krytie základných potrieb, vrátane platieb za potraviny, nájom alebo hypotéku, lieky a lekárske ošetrovanie, dane, poistné a poplatky za verejné služby. Je taktiež umožnené vyňatie prostriedkov určených výlučne na platbu primeraných poplatkov odborníkom a úhradu výdavkov, ktoré vznikli v súvislosti s poskytnutím právnych služieb. Domnievam sa, že posledne uvedená výnimka je veľmi dôležitá z hľadiska ochrany základných práv dotknutých subjektov. Je totiž ťažko predstaviť, aby sa sankcionovaná osoba dokázala brániť svojmu zaradeniu na zoznam bez kvalifikovanej pomoci odborníka.

K aktualizácii zoznamu sankcionovaných osôb (reflektujúcej príslušnú zmenu konsolidovaného zoznamu na základe rozhodnutia Výboru pre sankcie) dochádza prijatím nariadenia Komisie.<sup>265</sup> V tomto sankčnom režime orgány EU nevykonávajú pravidelné preskúmavanie zoznamu sankcionovaných osôb, ako je zavedené v oblasti autonómnych sankcií čl. 1 ods. 6 spoločnej pozície Rady č. 2001/931/SZBP.

V reakcii na rozhodnutie Súdneho dvora vo veci *Kadi a Al Barakaat* došlo k prijatiu zásadných zmien vo fungovaní sankčného režimu. Uvedeným zmenám sa budem podrobnejšie venovať v kapitole č. VII.4.

<sup>262</sup> Vid' čl. 1 spoločnej pozície Rady č. 2002/402/SZBP.

<sup>263</sup> V zmysle čl. 1 ods. 3 nariadenia Rady (ES) č. 881/2002 zmrazenie finančných prostriedkov znamená „*zabránenie každému pohybu, prevodu, zmene, použitiu, prístupu k finančným prostriedkom alebo zaobchádzaniu s nimi akýmkoľvek spôsobom, ktorý by viedol k zmene ich objemu, hodnoty, umiestnenia, vlastníctva, držby, povahy, určenia alebo k inej zmene, ktorá by umožnila použitie týchto prostriedkov vrátane správy portfólia.*“

<sup>264</sup> V zmysle čl. 1 ods. 3 nariadenia Rady (ES) č. 881/2002 zmrazenie ekonomických prostriedkov znamená „*zabránenie ich využívaniu na získanie finančných prostriedkov, tovaru alebo služieb ľubovoľným spôsobom, vrátane najmä predaja, prenájmu, alebo zaťaženia hypotékou.*“

<sup>265</sup> Vid' napr. nariadenia Komisie (EU) č. 796/2011, 1190/2008, 70/2010 a mnoho ďalších. Do dňa 8. 8. 2011 bol zoznam sankcionovaných osôb zmenený alebo doplnený 155-krát, naposledy práve nariadením Komisie (EU) č. 796/2011.

## VI. Ochrana ľudských práv v Európskej únii

Európska úprava ochrany ľudských práv „*představuje nejvyspělejší z regionálních systémů ochrany lidských práv, který jde v mnohém nad rámec univerzálních standardů přijatých v rámci OSN.*“<sup>266</sup> V dnešnej Európe pritom existujú dva hlavné systémy ochrany ľudských práv. Starší a od svojho počiatku na ľudské práva zameraný systém vznikol na pôde Rady Európy a jej základným právnym predpisom je Dohovor. Druhým z nich je systém ochrany základných práv v EU.<sup>267</sup> Vzhľadom na zameranie tejto práce sa zameriavam na systém ochrany ľudských práv v EU, avšak v príslušných častiach tejto kapitoly poukážem aj na určité aspekty vzájomných väzieb oboch európskych mechanizmov.

### VI.1. Založenie Európskych spoločenských ako ekonomických organizácií

Začiatky Európskej únie spadajú do obdobia po skončení druhej svetovej vojny - konfliktu, ktorý si vyžiadal najviac ľudských životov v histórii. Štátnici ako Robert Schuman, Jean Monnet či Konrad Adenauer si uvedomovali, že ďalšej katastrofe podobného rozsahu možno predísť jedine natoľko úzkym spojením európskych krajín, ktoré fakticky znemožní vedenie vojnového konfliktu medzi nimi.<sup>268</sup>

Zabezpečenie trvalého a pevného mieru medzi bývalými vojnovými protivníkmi sa stalo jedným z cieľov európskej integrácie.<sup>269</sup> Existovali síce plány na vytvorenie politickej a bezpečnostnej organizácie nadnárodného charakteru, tieto iniciatívy však stroskotali.<sup>270</sup> Preto sa šesť krajín západnej Európy,<sup>271</sup> ktoré sa dokázali

---

<sup>266</sup> Vid' ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 31.

<sup>267</sup> Vid' ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 65.

<sup>268</sup> Vid' SOUTOU, G.-H. A francia-német megbékélés. *Rubicon*. 2002, č. 9-10, s. 45-46.

<sup>269</sup> Vid' SCHMUCK, O. Motive, Leitbilder und Etappen der Integration. *Informationen zur politischen Bildung*. 2003, č. 279, s. 5-6.

<sup>270</sup> Vid' FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, s. 54-58.

<sup>271</sup> Jednalo sa o Belgicko, Francúzsko, Holandsko, Luxembursko, Nemeckú spolkovú republiku a Taliansko.

zhodnúť na supranacionálnom<sup>272</sup> postupe, rozhodlo pre cestu sektorovej ekonomickej integrácie.

Týmto spôsobom vzniklo v roku 1952 Európske spoločenstvo uhlia a ocele (ESUO) a k 1. 1. 1958 Európske hospodárske spoločenstvo (EHS) a Európske spoločenstvo pre atómovú energiu (EURATOM). Každé z týchto organizácií malo svoju vlastnú sústavu orgánov. Z dôvodu zjednodušenia inštitucionálnej štruktúry signatárske štáty podpísali tzv. Zlučovaciu zmluvu<sup>273</sup>, ktorá zaviedla jednu spoločnú štruktúru orgánov pre všetky tri spoločenstvá. Od tohto momentu sa tri spoločenstvá naďalej označovali ako Európske spoločenstvá (ES).

Hlavným cieľom ES bolo vytvorenie spoločného trhu, vďaka ktorému mal byť podporený „*nepretržitý a vyrovnaný rast, väčšia stabilita, urýchléné zvyšovanie životnej úrovne, a tiež tesnejšie vzťahy medzi štátmi, ktoré Spoločenstvo vytvárajú*“.<sup>274</sup> Ostatné dve spoločenstvá si kladli podobné ciele, avšak na rozdiel od všeobecného zamerania EHS upravovali iba úzko vymedzené sektory hospodárstva.

Z ekonomického zamerania uvedených medzinárodných organizácií vyplýva, že ochrana ľudských práv nepatrila medzi ich ciele, a preto v zakladacích zmluvách chýbala zmienka o ochrane ľudských práv.<sup>275</sup> Tá sa dostala až do Zmluvy o EU, na základe ktorej je Únia „*založená na zásadách slobody, demokracie, dodržiavania ľudských práv a základných slobôd a právneho štátu*“.<sup>276</sup> V článku 7 zároveň zaviedla sankčný mechanizmus proti členskému štátu, ktorý by tieto zásady závažne porušoval.

Grygar<sup>277</sup> okrem toho uvádza ako ďalšie faktory odôvodňujúce absenciu komplexnej úpravy ochrany ľudských práv v pôvodných zakladacích zmluvách politickú neochotu vzhľadom na politickú, sociálnu a hospodársku situáciu v povojnovej Európe. Taktiež všetky zakladajúce štáty mali vlastnú úpravu ľudských práv vo svojich ústavách. S tvrdením o politickej neochote by sa však dalo

---

<sup>272</sup> Supranacionalizmus je jedným z integračných paradigmat, t.j. koherentnou pozíciou k zásadným bodom integrácie z hľadiska metódy, štruktúr a cieľov zjednotenia. K tomu vid' FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, s. 12-19.

<sup>273</sup> Zlučovacia zmluva vstúpila do platnosti dňa 1. 7. 1967.

<sup>274</sup> Vid' čl. 2 Zmluvy o EHS.

<sup>275</sup> Vid' CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 379.

<sup>276</sup> Vid' čl. 6 odst. 1 Zmluvy o EU.

<sup>277</sup> Vid' GRYGAR, J. *Ochrana základních práv v Evropské unii*. Praha: IFEC, 2001, s. 19.

polemizovať, keďže približne v rovnakej dobe podpísali krajiny západnej Európy Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Tichý výstižne pripomína, že „*přenesení (delegace) některých pravomocí členskými státy na Evropská společenství znamená [...], že pravomoc v oblasti lidských práv je rozdělena mezi samotný stát a Evropská společenství ve vymezených oblastech v rámci jejich pravomocí. Orgány Společenství mohou vydávat bezprostředně použitelné právní normy, které mají mnohdy i ve vztahu k jednotlivci závažné právní následky. Přitom může být dotčena svoboda hospodářské aktivity jednotlivce stejně jako vlastnické právo [...]. Mohou být však porušena i osobnostní práva, a to rozmanitými činnostmi, které se uskutečňují v mnoha oblastech. Lze tedy konstatovat, že existuje potřeba rozsáhlé ochrany lidských práv.*“<sup>278</sup>

V priebehu niekoľkých rokov od založenia EHS však musel Súdny dvor riešiť prípady, v ktorých strany namietali porušenie svojich ľudských práv a slobôd opatreniami prijatými nadnárodným orgánom ES. Súdny dvor bol týmto spôsobom prinútený adresovať uvedený problém.

## **VI.2. Všeobecné zásady ako prameň práva EU**

Cieľom tejto kapitoly nie je podanie výkladu o prameňoch práva ES/EU, ale iba skúmanie všeobecných zásad ako prameňa, ktorý je z hľadiska právnej sily na rovnakej úrovni v hierarchii prameňov európskeho práva ako primárne právo.<sup>279</sup> Grygar preto používa pojem „*nepsané primární právo*“<sup>280</sup>. Všeobecné zásady majú ústavný status a zaväzujú nielen orgány ES/EU, ale aj členské štáty pri aplikácii európskeho práva.<sup>281</sup>

Všeobecné zásady nachádzajú dnes svoje explicitné vyjadrenie v čl. 6 ods. 3 Zmluvy o EU.<sup>282</sup> Zmluva o ES však podobné ustanovenie neobsahovala. Článok 220

<sup>278</sup> Vid' TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 114-115.

<sup>279</sup> Vid' POLÁK, P. *Úprava mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v rámci Evropské unie s přihlédnutím k ochraně jejich finančních zájmů*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 79.

<sup>280</sup> Vid' GRYGAR, J. *Ochrana základních práv v Evropské unii*. Praha: IFEC, 2001, s. 18.

<sup>281</sup> Vid' TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 6.

<sup>282</sup> Čl. 6 ods. 3 Zmluvy o EU znie: „*Základné práva ... predstavujú všeobecné zásady práva Únie.*“

Zmluvy o ES uvádzal, že európske súdy zabezpečujú „*dodržiavanie práva*“. Z tejto vágnej formulácie sa vyvodzuje, že pojem právo nezahŕňa iba písané právo, čiže základacie zmluvy a predpisy vydané na základe nich, ale aj isté pramene, ktoré nie sú súčasťou písaného práva. K rovnakým záverom možno dospieť i analýzou čl. 230 Zmluvy o ES.<sup>283</sup> České znenie síce hovorí iba o „*porušení této smlouvy nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejího provádění*“, z iných jazykových verzií<sup>284</sup> však jasne vyplýva, že tvorcovia zmluvy mali na mysli aj iné pramene než primárne a sekundárne právo.

Pri formulovaní všeobecných zásad práva Spoločenstva vychádza Súdny dvor z troch zdrojov. Prvým sú spoločné ústavné tradície členských štátov, druhý zdroj predstavujú medzinárodné zmluvy, na vytvorení ktorých členské štáty spolupracovali alebo sú ich signatármi. Nakoniec tretím zdrojom je samotné primárne právo.<sup>285</sup>

Súdny dvor dokázal prostredníctvom formulovania a presadzovania všeobecných zásad vo svojej judikatúre zásadne ovplyvniť podobu a charakter európskeho práva. Stačí spomenúť zásadu prednosti a priameho účinku, ktoré majú kľúčový význam pre vzťah európskeho práva k právnym poriadkom členských štátov.

### ***VI.2.1. Vzťah Súdneho dvora a súdnych sústav členských štátov***

Vzťah európskych súdov k súdnym sústavám členských štátov vrátane ústavných súdov odzrkadľuje zároveň vzťah európskeho práva k jednotlivým vnútroštátnym právnym poriadkom. Preto sa javí ako vhodné skúmať tento vzťah jeho zasadením do kontextu zásady prednosti a priamej použiteľnosti.

Z hľadiska zásady priamej, bezprostrednej použiteľnosti komunitárneho práva je prelomovým rozhodnutie vo veci *van Gend en Loos*, v ktorom Súdny dvor uviedol,

---

<sup>283</sup> Vid' ARNULL, A. *The European Union and its Court of Justice*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 335.

<sup>284</sup> Príslušná časť čl. 230 Zmluvy o ES znie

v nemčine: „*Verletzung dieses Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm*“;

vo francúzštine: „*violation du présent traité ou de toute règle de droit relative à son application*“;

v angličtine: „*infringement of this Treaty or of any rule of law relating to its application*“;

v slovenčine: „*porušenia tejto zmluvy alebo akéhokoľvek právneho pravidla týkajúceho sa uplatňovania*.“

<sup>285</sup> Vid' ARNULL, A. *The European Union and its Court of Justice*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 335-336.

že európske právo vychádza z autonómneho prameňa práva. Pojem priameho účinku bol vytvorený Súdny dvorom, zakladacie zmluvy ho totiž neobsahujú.<sup>286</sup>

Absencia výslovnej úpravy ohľadne ďalšej zásady komunitárneho práva, a to zásady prednosti, tiež nebránila Súdnemu dvoru, aby k nej dospela teleologickým výkladom zakladacích zmlúv a zakotvila ju do komunitárneho práva ako všeobecnú zásadu. Už v rozhodnutí vo veci *van Gend en Loos* Súdny dvor „postuloval právo Spoločenství jako nový, samostatný a nezávislý právní řád vůči národnímu a mezinárodnímu právu.“<sup>287</sup>

Ďalším kľúčovým rozhodnutím je *Costa v. ENEL*, v ktorom Súdny dvor jednoznačne založil prednosť komunitárneho práva pred národným právom. Spočiatku sa jednalo iba o prednosť primárneho práva pred „obyčajným“ zákonom, rozhodnutie vo veci *Internationale Handelsgesellschaft* však rozšírilo zásadu prednosti aj na sekundárne právo, pričom prednosť sa mu mala priznávať i pred ústavným právom členských štátov vrátane základných práv.<sup>288</sup> Prednosť pritom neznamená automatickú prednosť celého systému komunitárneho práva pred národným právnym poriadkom, prejavuje sa vždy v konkrétnej veci.<sup>289</sup>

Uvedené úvahy a rozhodnutia sa týkajú prednosti komunitárneho práva pred národným právom. Po prijatí Maastrichtskej zmluvy však pribudli ďalšie pramene práva spadajúce do druhého a tretieho piliera. Tieto právne predpisy nepatria do rámca práva ES, ale tvoria unijné právo.<sup>290</sup> Skúmanie uplatnenia princípu prednosti vo vzťahu k týmto právnym aktom je o to podstatnejšie, že mnohé opatrenia protiteroristickej politiky majú práve podobu aktu nekomunitárneho piliera.

Napriek tomu, že táto otázka zatiaľ nie je jednoznačne vyriešená, je možné sa prikloniť k názoru, že zásada prednosti je rovnako aplikovateľná i na predpisy druhého a tretieho piliera. Do kontextu nekomunitárnych pilierov totiž možno zasadiť argumenty

---

<sup>286</sup> Vid' POLÁK, P. *Úprava mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v rámci Evropské unie s přihlédnutím k ochraně jejích finančních zájmů*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 80 a CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 273-274.

<sup>287</sup> Vid' GRYGAR, J. *Ochrana základních práv v Evropské unii*. Praha: IFEC, 2001, s. 20.

<sup>288</sup> Vid' CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 344-348.

<sup>289</sup> Vid' POLÁK, P. *Úprava mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v rámci Evropské unie s přihlédnutím k ochraně jejích finančních zájmů*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 81.

<sup>290</sup> K prameňom unijného práva viď PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. Praha: Linde, 2007, s. 99-105.

Súdneho dvora v rozhodnutí *Costa v. ENEL*<sup>291</sup>, a tiež záväzok zabezpečiť jednotnú aplikáciu práva EU v členských štátoch. Autori, ktorí dospievajú k tomuto záveru, nespájajú princíp prednosti striktne s priamym účinkom, a namiesto toho skúmajú otázku konzistentnosti, resp. súladu. V rozsahu, v akom právny predpis členského štátu nie je v súlade s komunitárnou právnou normou, nemôže byť uplatnený. Podstatnou otázkou podľa nich je, či právo ES a taktiež právo EU stanovuje určitý výsledok. Ak áno, dosiahnutiu tohto výsledku nemôže zabrániť norma národného práva, ktorá je s ním v rozpore.<sup>292</sup> Na záver odseku však musím dodať, že uvedené názory nie sú všeobecne prijímané.

Nadväzujúcou otázkou je prijatie zásady prednosti ústavnými súdmi a súdnymi sústavami členských štátov, keďže aplikácia európskeho práva sa uskutočňuje v prevažnej miere prostredníctvom týchto orgánov. Pohľad národných súdov a Súdneho dvora na povahu európskeho práva sa dá charakterizovať ako vzťah „*pokračujúceho napätia*“<sup>293</sup>.

Snaha ústavných súdov odmietnuť zásadu aplikačnej prednosti európskeho práva vo vzťahu ku garanciám ochrany ľudských práv nie je prekvapivá. Ich obavy neboli nepodložené, keďže pri absencii katalógu základných práv v práve ES by podľa nich nebolo možné účinne poskytovať záruky kontroly moci, resp. systém delby moci s dohľadom súdnej moci nad legislatívou a exekutívou. Kvôli uplatňovaniu zásady prednosti by zároveň bola vylúčená aj kontrola zo strany ústavných súdov.<sup>294</sup>

Aspekt ochrany ľudských práv posudzoval ako jeden z prvých taliansky ústavný súd vo veci *Frontini*. Prijal síce tézu, že komunitárne právo predstavuje autonómny právny poriadok, zároveň však argumentoval, že právo ES sa týka hlavne hospodárskych vzťahov, a preto je takmer nemožné, aby komunitárna norma zasahovala do iných vzťahov, najmä v oblasti ľudských práv. Ochrana týchto práv je zaručená talianskou ústavou a ich ústavná ochrana je na Súdny dvor neprenosná.<sup>295</sup> Vo veci *Fragd* prehlásil taliansky ústavný súd akt komunitárneho práva za neaplikovateľný pre

---

<sup>291</sup> K argumentácii ESD vo veci *Costa vs. ENEL* vid' CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 346.

<sup>292</sup> K prednosti aktov druhého a tretieho piliera vid' CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, 351-352 a literatúru tam uvedenú.

<sup>293</sup> Vid' CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 353.

<sup>294</sup> Vid' GRYGAR, J. *Ochrana základných práv v Evropské unii*. Praha: IFEC, 2001, s. 20.

<sup>295</sup> Vid' TOMÁŠEK, M.: *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009, s. 122.



rozpor so základnými princípmi talianskej ústavy, ktoré sledovali ochranu ľudských práv a slobôd.<sup>296</sup>

Podobne i nemecký Spolkový ústavný súd vo svojom rozhodnutí *Solange I* dospel k záveru, že ochrana poskytovaná ľudským právam a slobodám na komunitárnej úrovni je neadekvátne, a preto podliehajú akty ES kontrole nemeckého ústavného súdu z hľadiska ľudsko-právnych garancií obsiahnutých v nemeckom základnom zákone.<sup>297</sup> Ústavný súd síce v danej veci nakoniec vyhlásil, že ochrana základných práv bola dostatočná, využívanie možnosti kontroly na základe rozhodnutia *Solange I* by však viedlo k priamemu popretiu základných zásad upravujúcich vzťah komunitárneho a národného práva a k ohrozeniu supranacionálneho charakteru integrácie. Nemecký ústavný súd si týmto spôsobom vyhradil právomoc prehlásiť normu práva ES za neaplikovateľnú v prípade, že porušuje základné práva garantované nemeckou ústavou.<sup>298</sup>

Súdny dvor však uvedené názory ústavných súdov od počiatku odmietal, keďže boli v rozpore s ním presadzovanou doktrínou prednosti komunitárneho práva. Preto vytvoril – ako jediné rozumné riešenie – komplexný a efektívny systém ochrany ľudských práv v rámci samotného komunitárneho práva, a to pri zachovaní existujúceho zmluvného rámca.<sup>299</sup>

Tento postup je pochopiteľný, keďže popri zabezpečení ochrany ľudských práv Súdny dvor potvrdil svoju vlastnú autonómiu a posilnil zásadu prednosti komunitárneho práva.<sup>300</sup> Ako však uvádzajú kritici, tento postup spôsobil vývoj ochrany ľudských práv na *ad hoc* báze, z čoho vyplýva jej neprehľadnosť a nepredvídateľnosť.<sup>301</sup>

---

<sup>296</sup> Vid' CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 364.

<sup>297</sup> Vid' ARNULL, A. *The European Union and its Court of Justice*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 340.

<sup>298</sup> Vid' ŠÍŠKOVÁ, N. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. rozšírené a aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 103.

<sup>299</sup> Vid' EHLERS, D. The Fundamental Rights of the European Union. In EHLERS, D. (ed.) *European Fundamental Rights and Freedoms*. Berlin: De Gruyter Recht, 2007, s. 372.

<sup>300</sup> Vid' KUNOY, B., DAWES, A. Plate Tectonics in Luxembourg: The *Ménage à Trois* between EC Law, International Law and the European Convention on Human Rights Following the UN Sanctions Cases. *Common Market Law Review*. 2009, r. 46, s. 73.

<sup>301</sup> Vid' HARPAZ, G. The European Court of Justice and Its Relations with the European Court of Human Rights: The Quest for Enhanced Reliance, Coherence and Legitimacy. *Common Market Law Review*. 2009, r. 46, s. 107.

Vo svetle vývoja judikatúry Súdneho dvora uvedenej v ďalšej kapitole sa zmenil skeptický názor nemeckého ústavného súdu reprezentovaný rozhodnutím *Solange I*. Vo veci *Solange II* rozhodovanej v roku 1986 dospel k záveru, že úroveň ochrany ľudských práv garantovaná Súdny dvorom je v zásade rovnocenná s ochranou poskytovanou nemeckým ústavným súdom.<sup>302</sup> Súd preto deklaroval, že už nebude rozhodovať o aplikácii sekundárneho práva a nebude ho preskúmať z hľadiska jeho zlučiteľnosti so štandardom základných práv uvedených v nemeckej ústave.<sup>303</sup> Taktiež ostatné národné ústavné súdy boli „*nuceny připustit, že evropské právo se od sedmdesátých let značně vyvíjelo, právě ke zkvalitnění základních lidských práv a svobod*“.<sup>304</sup>

Vhodnosť riešenia problematiky ľudských práv Súdny dvorom bola teda uznaná ústavnými súdmi členských štátov, napriek tomu si však ústavné súdy ponechali „zadné dvierka“. Nemecký Spolkový ústavný súd vo veci *Bananas* judikoval, že neexistuje žiadny dôkaz, že úroveň ochrany ľudských práv zo strany Súdneho dvora je nedostatočná. Nemecký ústavný súd bude v zmysle tohto rozhodnutia skúmať akty orgánov EU alebo ich implementáciu národnými orgánmi, iba ak potrebná ochrana vo všeobecnosti („*generell*“) nie je daná. Nestačí teda preukázať, že v jednotlivom prípade je rozdiel v úrovni ochrany pred európskymi súdmi a národnými súdmi. Navrhovateľ musí preukázať, že celková ochrana poskytovaná súdmi Európskej únie je nedostatočná, čo vyžaduje komplexné skúmanie prístupu orgánov EU k ochrane ľudských práv.<sup>305</sup>

Podobne sa vyslovil i Ústavní soud ČR vo svojom náleze Pl. ÚS 50/04, kde tvrdí, že „*delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci orgány EU vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity ČR a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu*“. Ústavný súd Slovenskej republiky sa zatiaľ k tejto otázke nevyjadril, pričom na škodu veci nevyužil možnosť, ktorá sa mu k tomu ponúkala napr. v konaniach vedených pod sp. zn. II. ÚS 171/05 a III. ÚS 3/06.

---

<sup>302</sup> Vid' WALTER, CH. History and Development of European Fundamental Rights and Freedoms. In EHLERS, D. (ed.) *European Fundamental Rights and Freedoms*. Berlin: De Gruyter Recht, 2007, s. 13.

<sup>303</sup> Vid' ŠÍŠKOVÁ, N. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. rozšírené a aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 105.

<sup>304</sup> Vid' TOMÁŠEK, M.: *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009, s. 123.

<sup>305</sup> Vid' VON BOGDANDY, A. The European Union as a Human Rights Organisation? Human Rights and the Core of the European Union. *Common Market Law Review*. 2000, r. 37, s. 1322-1323.

### VI.3. Spôsob ochrany ľudských práv európskymi súdmi

Vo svojich počiatkových judikátoch vzbudil Súdny dvor dojem, že je vo vzťahu k ochrane ľudských práv ľahostajný. Vo veciach *Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft* a *Sgarlata* odmietol žaloby týkajúce sa porušenia ľudských práv právnymi aktmi ES, pričom sa ani nevenoval problematike ľudských práv.<sup>306</sup> Vo veci *Stork* sa jednalo o žalobu na neplatnosť rozhodnutia Vysokého úradu, pričom sťažovateľ argumentoval porušením svojich základných práv, ktoré sú chránené v ústave takmer každého členského štátu. Súdny dvor sa s týmto argumentom vysporiadal veľmi jednoducho. Prehlásil, že jeho úlohou je zabezpečiť dodržiavanie komunitárneho práva, nie národného.<sup>307</sup> Súdny dvor teda nepovolil, aby pravidlo nemajúce základ v písanom prameni komunitárneho práva mohlo ovplyvniť platnosť aktu práva ES.

Súdny dvor však bol prinútený reagovať na judikatúru národných ústavných súdov uvedenú v predchádzajúcej kapitole, keďže táto v niektorých prípadoch priamo popierala princíp prednosti práva ES. Preto začal tvorivo pristupovať k všeobecným zásadám práva Spoločenstva a nachádzať v nich pravidlá pre ochranu ľudských práv a slobôd. Koniec reštriktívneho prístupu k ľudským právam sa datuje na koniec 60-tych rokov, keď Súdny dvor začal považovať ľudské práva za súčasť práva ES ako všeobecné zásady práva.<sup>308</sup>

Prvým rozhodnutím, v ktorom Súdny dvor demonštroval koncept komunitárnej ochrany ľudských práv prostredníctvom všeobecných zásad práva ES, sa stal prípad *Stauder v. Ulm*.<sup>309</sup> Súd v odseku 7 uvedeného rozsudku vyhlásil, že dotknuté opatrenia „neobsahujú nič, čo by bolo spôsobilé spochybniť základné práva, ktoré sú súčasťou všeobecných zásad komunitárneho práva a chránené Súdnym dvorom“.

Táto teória bola ďalej rozpracovaná vo veci *Internationale Handelsgesellschaft*. Súdny dvor zopakoval, že kvôli zásade prednosti nie je možné

<sup>306</sup> Vid' WALTER, CH. History and Development of European Fundamental Rights and Freedoms. In EHLERS, D. (ed.) *European Fundamental Rights and Freedoms*. Berlin: De Gruyter Recht, 2007, s. 11.

<sup>307</sup> Vid' ARNULL, A. *The European Union and its Court of Justice*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 338.

<sup>308</sup> Vid' WALTER, CH. History and Development of European Fundamental Rights and Freedoms. In EHLERS, D. (ed.) *European Fundamental Rights and Freedoms*. Berlin: De Gruyter Recht, 2007, s. 11.

<sup>309</sup> Vid' ŠÍŠKOVÁ, N. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. rozšírené a aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 75.

posudzovať platnosť komunitárnych aktov na základe ustanovení národných ústav o ochrane ľudských práv. Jedným dychom však dodal, že základné práva tvoria integrálnu súčasť všeobecných princípov práva, ktoré sú pod ochranou Súdneho dvora. Pri ochrane týchto práv sa súd necháva viesť spoločnými ústavnými tradíciami členských štátov.<sup>310</sup> Ako uvádza Tridimas<sup>311</sup>, Súdny dvor touto argumentačnou líniou dokázal potvrdiť autonómnosť a prednosť komunitárneho práva, a zároveň ubezpečiť členské štáty, že zdieľa ich ústavné hodnoty.

Význam prípadu *Nold* spočíva v tom, že v ňom Súdny dvor určil ďalší zdroj inšpirácie popri ústavných tradíciách, ktorý – ako ukázal neskorší vývoj – sa stal najpoužívanejším. „*Medzinárodné zmluvy o ochrane ľudských práv, na ktorých sa členské štáty podieľajú alebo sú ich signatármi, môžu poskytovať vodidlá, ktorými sa treba v rámci komunitárneho práva riadiť.*“<sup>312</sup> V rozhodnutí vo veci *Hoechst* Súdny dvor potvrdil oba zdroje svojej inšpirácie, zároveň však prvýkrát vyzdvihol osobitný význam Dohovoru pre ochranu základných práv v rámci komunitárneho práva.<sup>313</sup> To sa prejavuje nakoniec v samotnej judikatúre Súdneho dvora, keďže iné medzinárodné zmluvy o ochrane ľudských práv nemajú v jeho argumentácii ani zďaleka takú váhu ako Dohovor.<sup>314</sup>

Je veľmi podstatné si uvedomiť, že dva uvedené zdroje inšpirácie nie sú prameňom práva. Slúžia ako subsidiárny prostriedok pre stanovenie všeobecných zásad práva EU, z ktorých Súdny dvor vytvára základné práva Únie v procese komparatívnej evaluácie.<sup>315</sup>

---

<sup>310</sup> Vid' *Internationale Handelsgesellschaft*, ods. 4.

<sup>311</sup> Vid' TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 302.

<sup>312</sup> Vid' *Hauer*, ods. 13.

<sup>313</sup> Vid' TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 302.

<sup>314</sup> Vid' AHMED, T., DE JESÚS BUTLER, I. The European Union and Human Rights: An International Law Perspective. *The European Journal of International Law*. 2008, č. 4, s. 775.

<sup>315</sup> Vid' EHLERS, D. The Fundamental Rights of the European Union. In EHLERS, D. (ed.) *European Fundamental Rights and Freedoms*. Berlin: De Gruyter Recht, 2007, s. 373.

### VI.3.1. Politická podpora ľudsko-právnej dimenzii EU

K Európskemu súdnemu dvoru sa pridali aj ďalšie orgány Európskeho spoločenstva a deklarovali politickú vôľu presadzovať ochranu ľudských práv ako jednu zo základných zásad činnosti ES. Tento vývoj tiež ilustruje premenu EU z organizácie ignorujúcej ľudské práva na organizáciu založenú na rešpekte k ľudským právam a základným slobodám.<sup>316</sup>

Európsky parlament, Rada a Komisia sa vo svojom vyhlásení z roku 1977<sup>317</sup> slávnostne prihlásili k rešpektovaniu ľudských práv, a to nielen pri výkone svojich právomocí, ale aj pri sledovaní cieľov ES. K tomuto vyhláseniu sa neskôr na svojom summite pripojili i hlavy štátov a predsedovia vlád.<sup>318</sup>

Treba tiež spomenúť preambulu k Jednotnému európskemu aktu, podľa ktorej sú signatárske štáty „*odhodlané spoločne podporovať demokraciu zakladajúcu sa na základných právach*“. Význam uvedenej vety spočíva v tom, že sa jedná o prvú zmienku takého charakteru v predpise primárneho práva.

Tradične aktívnym je v oblasti ochrany ľudských práv Európsky parlament, ktorý v roku 1989 prijal Deklaráciu základných práv a slobôd,<sup>319</sup> a taktiež každoročne vypracúva správu o dodržiavaní ľudských práv v Európskej únii.<sup>320</sup>

Európska rada v záveroch zo svojho zasadnutia v Kolíne v roku 1999 uviedla, že treba vytvoriť katalóg ľudských práv Európskej únie, keďže „*ochrana základných práv predstavuje základný princíp Únie a je nutným predpokladom jej legitimacy*“.<sup>321</sup> Pracovná skupina poverená vytvorením tohto katalógu prezentovala svoj Návrh Charty základných práv Európskej únie dňa 21. septembra 2000.<sup>322</sup> Charta základných práv a slobôd obsahujúca prvý ucelený katalóg základných práv v Európskej únii bola prijatá

<sup>316</sup> Vid' AHMED, T., DE JESÚS BUTLER, I. The European Union and Human Rights: An International Law Perspective. *The European Journal of International Law*. 2008, č. 4, s. 772.

<sup>317</sup> Vid' Official Journal, C 103, 27. 1. 1977

<sup>318</sup> Vid' PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. Praha: Linde, 2007, s. 125.

<sup>319</sup> Vid' Official Journal, C 120, 16. 5. 1989.

<sup>320</sup> Vid' SHAW, M. N. *International Law*. Sixth Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. s. 372 a CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 403.

<sup>321</sup> Vid' Presidency Conclusions. Cologne European Council, 3 and 4 June 1999. Annex IV.

<sup>322</sup> Vid' VON BOGDANDY, A. The European Union as a Human Rights Organisation? Human Rights and the Core of the European Union. *Common Market Law Review*. 2000, r. 37, s. 1307.

na zasadnutí Európskej rady v Nice formou politickej deklarácie bez právnej záväznosti.<sup>323</sup> Jej právny status sa zmenil až prijatím Lisabonskej zmluvy.

V oblasti vonkajších vzťahov EU sa stalo štandardným postupom zahrňanie ustanovení o ochrane ľudských práv do zmlúv s tretími krajinami.<sup>324</sup> Po prijatí Maastrichtskej zmluvy sa zabezpečenie ochrany ľudských práv stalo jedným z kritérií členstva v Európskej únii.<sup>325</sup>

Duglas-Scott<sup>326</sup> z uvedených skutočností vyvodzuje, že ľudské práva predstavujú nové zameranie európskej integrácie v 21. storočí, aj keď zároveň dodáva, že integrácia prostredníctvom práv sa uskutočňovala najmä na pôde európskych súdov, a nie ako politika presadzovaná ostatnými orgánmi EU.

V súvislosti s ochranou ľudských práv a slobôd však treba podotknúť, že samotná skutočnosť, že sa základné práva na základe rozhodovacej činnosti Súdneho dvora stali súčasťou všeobecných zásad práva EU, nemôže postačovať k záveru, že EU disponuje právomocou k činnosti v oblasti ochrany základných práv. Všeobecná zásada môže byť len ťažko právnym základom pre prijatie aktu sekundárneho práva na poli základných práv, a to najmä z dôvodu svojej všeobecnosti.

---

<sup>323</sup> Vid' STRÁŽNICKÁ, V. Vplyv judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva na úroveň európskej ochrany základných ľudských práv a slobôd. In Zborník z konferencie „*Perspektívy vonkajších vzťahov EU a SR*“, Bratislava: Univerzita Komenského, 2006, s. 31.

<sup>324</sup> Vid' SHAW, M. N. *International Law*. Sixth Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 372 a CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 407-408.

<sup>325</sup> Vid' CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 403.

<sup>326</sup> Vid' DOUGLAS-SCOTT, S. A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights *Acquis*. *Common Market Law Review*. 2006, r. 43, s. 630.

#### **VI.4. Vzťah luxemburského režimu ochrany ľudských práv k štrasburskému<sup>327</sup>**

Ako uvádza Douglas-Scott,<sup>328</sup> jurisdikcia Súdneho dvora a Európskeho súdu pre ľudské práva sa čiastočne prekrýva, existujú dokonca prípady, ktoré boli riešené obidvomi súdnymi orgánmi. Prekrývanie jurisdikcie je logicky sprevádzané možnými interakciami prameňov práva, ktoré tieto súdy používajú. Prichádzajú do úvahy aj situácie, pri ktorých môže dôjsť činnosťou orgánov EU k zásahu do práv garantovaných Dohovorom. Vzhľadom na rozsah problematiky si ale nekladím za cieľ podrobné skúmanie vzťahu práva EU a Dohovoru. V krátkosti sa obmedzím na tri otázky, a to na záväznosť judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva pre súdy EU, nepriame preskúmavanie aktov EU zo strany ESĽP a na hodnotenie luxemburského režimu ochrany ľudských práv štrasburským.

Podľa momentálne platného stavu zakladacích zmlúv nie je Dohovor a judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva záväzná pre Európsku úniu. Preberanie pravidiel zo štrasburského režimu sa deje prípad od prípadu,<sup>329</sup> pričom priame citovanie judikatúry ESĽP v rozhodnutiach súdov EU je relatívne mladým fenoménom.<sup>330</sup>

Šišková<sup>331</sup> na základe analýzy rozsudkov Súdneho dvora dospieva k záveru, že súdy EU uskutočnili „významný pokrok směrem k uznání závaznosti nejen Úmluvy, ale i příslušné judikatury Štrasburského soudu.“ Nejedná sa o formálnu záväznosť, avšak inštitúcie EU viackrát deklarovali svoju viazanosť týmito zdrojmi. Pravdepodobne najznámejším odkazom na Dohovor v práve EU bol čl. 6 ods. 2 Zmluvy o EU (čl. 6 ods. 3 dnešného znenia). Na základe tohto ustanovenia – pri absencii formálnej, medzinárodno-právnej záväznosti – má Európska únia rešpektovať štandardy založené

---

<sup>327</sup> Pojmy luxemburský režim a štrasburský režim so prevzal z HARPAZ, G. The European Court of Justice and Its Relations with the European Court of Human Rights: The Quest for Enhanced Reliance, Coherence and Legitimacy. *Common Market Law Review*. 2009, r. 46, s. 105-141.

<sup>328</sup> Vid' DOUGLAS-SCOTT, S. A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights *Acquis*. *Common Market Law Review*. 2006, r. 43, s. 630.

<sup>329</sup> Vid' AHMED, T., DE JESÚS BUTLER, I. The European Union and Human Rights: An International Law Perspective. *The European Journal of International Law*. 2008, č. 4, s. 774.

<sup>330</sup> Vid' DOUGLAS-SCOTT, S. A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights *Acquis*. *Common Market Law Review*. 2006, r. 43, s. 645.

<sup>331</sup> Vid' ŠIŠKOVÁ, N. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. rozšířené a aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 100.

Dohovorom ako minimálnu úroveň ochrany ľudských práv.<sup>332</sup> Z povinnosti ctiť „základné ľudské práva, ktoré zaručuje Európsky dohovor na ochranu ľudských práv a základných slobôd“ nemožno dovodiť právnu záväznosť Dohovoru, keďže by to šlo výrazne nad rámec povinnosti zakotveného týmto ustanovením.<sup>333</sup>

Je pravidlom, že Súdny dvor čerpá z judikatúry ESĽP ako zo zdroja svojej inšpirácie. Rozdielna interpretácia sa vyskytuje iba v určitých oblastiach ako súťažné a colné právo, najnovší vývoj však i v tejto oblasti ukazuje na snahu Súdneho dvora zachovávať minimálny štandard ľudských práv na základe Dohovoru a judikatúry ESĽP. Podľa Douglas-Scotta<sup>334</sup> je judikatúra Súdneho dvora o ľudských právach zásadne („generally“) v súlade s judikatúrou ESĽP. Nemožno však vopred úplne vylúčiť odlišnú interpretáciu, keďže Súdny dvor prispôbuje Dohovor podmienkam komunitárneho práva.<sup>335</sup>

Napriek niektorým rozdielnym rozhodnutiam charakterizuje vzťah oboch súdov snaha spolupracovať. Súdny dvor podstatne rozšíril a prehĺbil svoju ľudsko-právnu jurisdikciu a je pripravený nechať sa viesť ESĽP pri rozhodovaní o základných právach. Na druhej strane, ESĽP zásadne tiež dáva voľný priestor ľudsko-právnym štandardom vytvoreným Súdny dvorom.<sup>336</sup>

V niektorých prípadoch upravuje komunitárne právo otázky, ktoré môžu mať vplyv na záväzky členských štátov Európskej únie vyplývajúce z Dohovoru. Týmto spôsobom sa dostal ESĽP k riešeniu prípadov, v ktorých sťažovatelia namietali porušenie svojich základných práv právnymi aktmi EU.<sup>337</sup>

Európska únia nie je signatárom Dohovoru (nebolo ním ani Európske spoločenstvo), a preto sa nemôže stať účastníkom konania pred ESĽP. Procesným dôsledkom nepristúpenia EU k Dohovoru je skutočnosť, že jednotlivci nemôžu žalovať

---

<sup>332</sup> Vid' TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 342.

<sup>333</sup> Vid' EHLERS, D. The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. In EHLERS, D. (ed.) *European Fundamental Rights and Freedoms*. Berlin: De Gruyter Recht, 2007, s. 31.

<sup>334</sup> Vid' DOUGLAS-SCOTT, S. A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights *Acquis*. *Common Market Law Review*. 2006, r. 43, s. 639.

<sup>335</sup> Vid' ŠIŠKOVÁ, N. *Dimenze ochrany ľudských práv v Evropské unii*. 2. rozšírené a aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 100-101.

<sup>336</sup> Vid' TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 343.

<sup>337</sup> Vid' LIČKOVÁ, M. European Exceptionalism in International Law. *The European Journal of International Law*. 2008, č. 3, s. 479.



orgány EU pred EŠLP. Sťažovateľom však je otvorená nepriama cesta, a to žalobou na členské štáty, ktoré v danom prípade postupujú na základe aktu komunitárneho práva.<sup>338</sup> Vo veci *Matthews v. UK* EŠLP potvrdil, že signatárske štáty Dohovoru môžu uzatvárať medzinárodné zmluvy, ktorými prenášajú časť svojich právomocí na medzinárodnú organizáciu. Tento transfer právomocí ale nespôsobuje zánik záväzkov signatárskeho štátu vyplývajúcich z Dohovoru. Štát teda zodpovedá za dodržiavanie práv z Dohovoru, akoby k transferu právomocí nebolo došlo.<sup>339</sup>

EŠLP síce odmietol sťažnosti proti aktom EU ako neprípustné, avšak nikdy sa to nestalo na základe toho, že EŠLP nemá právomoc preskúmať akty ES/EU.<sup>340</sup> Domnievam sa, že týmto spôsobom si ponechal istú voľnosť pre prípad možnej zmeny prístupu či potreby reakcie na prípadné negatívne zmeny v ochrane ľudských práv poskytovanej Európskou úniou.

Tretiu otázku nastolenú na začiatku kapitoly budem skúmať na základe rozhodnutia EŠLP vo veci *Bosphorus v. Írsko*.<sup>341</sup> EŠLP vyhlásil, že akty signatárskeho štátu Dohovoru vykonané v súlade so záväzkami z členstva v inej medzinárodnej organizácii nie sú porušením Dohovoru, ak úroveň ochrany ľudských práv v danej organizácii je rovnaká („*equivalent*“) ako ochrana ľudských práv na základe Dohovoru. Prívlastok „rovnaký“ EŠLP v tejto súvislosti nechápe ako požiadavku identickosti, ale ako „porovnateľnú“ („*comparable*“) úroveň. Uvedená úroveň ochrany sa musí týkať nielen garantovania jednotlivých ľudských práv, ale aj mechanizmu, ktorý kontroluje ich dodržiavanie.<sup>342</sup> Jedná sa teda o oblasť hmotného a procesného práva. V konkrétnom prípade dospel EŠLP k záveru, že úroveň ochrany poskytovaná orgánmi EU je rovnaká, keďže v oblasti hmotného práva vychádza z Dohovoru a poskytovaná súdna ochrana zabezpečuje dostatočnú ochranu jednotlivým právam osôb.<sup>343</sup>

Z toho vyplýva, že ak štát iba implementuje záväzok vyplývajúci z členstva v medzinárodnej organizácii (je „iba“ vykonávateľom aktu a nemá diskrečnú právomoc)

<sup>338</sup> Vid' HARRIS, D.J., O'BOYLE, M., BATES, E.P., BUCKLEY, C.M. *European Convention on Human Rights*. 2<sup>nd</sup> Edition. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 28-29.

<sup>339</sup> Vid' *Matthews v. UK*, ods. 32-33.

<sup>340</sup> Vid' CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 422.

<sup>341</sup> Vid' *Bosphorus v. Írsko*. Pripomínam, že sa jedná o rozhodnutie EŠLP vo veci *Bosphorus*. V rovnakej veci totiž ešte pred EŠLP rozhodoval i ESD.

<sup>342</sup> Vid' *Bosphorus v. Írsko*, ods. 155.

<sup>343</sup> Vid' HARRIS, D.J., O'BOYLE, M., BATES, E.P., BUCKLEY, C.M. *European Convention on Human Rights*. 2<sup>nd</sup> Edition. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 29-30.

a táto organizácia zabezpečuje rovnakú úroveň ochrany ľudských práv, predpokladá sa, že štát neporušil svoje záväzky z Dohovoru. Jedná sa však iba o vyvrátiteľnú domnienku. K vyvráteniu danej domnienky treba preukázať, že v danej veci bola úroveň ochrany ľudských práv evidentne nedostatočná („manifestly deficient“).<sup>344</sup>

Arnulf<sup>345</sup> uvádza, že rozhodnutím vo veci *Bosphorus v. Írsko* najvyšší ochranca ľudských práv v Európe uznal, že systém ochrany ľudských práv v Európskej únii sa dostal na porovnateľnú úroveň, aká je poskytovaná v štrasburskom režime.<sup>346</sup>

#### **VI.4.1. Pristúpenie Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd**

Napriek právnym garanciam ochrany ľudských práv, ktoré boli vytvorené judikatúrou Súdneho dvora, mnohí pokladali situáciu v tejto oblasti vzhľadom na neexistenciu katalógu ľudských práv za nedostatočnú. Preto sa začalo diskutovať o vytvorení vlastnej charty ľudských práv, ako aj o pristúpení ES/EU k Dohovoru.<sup>347</sup>

Už v priebehu 70-tych rokov zvažovala Komisia pristúpenie k Dohovoru. Tieto návrhy sa opätovne objavili začiatkom 90-tych rokov.<sup>348</sup> Komisia vtedy požiadala Radu o poskytnutie usmernení pre účely rokovania o pristúpení k Dohovoru. Keďže si Rada nebola istá, či je to možné, požiadala Súdny dvor o vypracovanie stanoviska podľa čl. 300 ods. 6 Zmluvy o ES (dnešný čl. 218 ods. 11 Zmluvy o fungovaní EU).<sup>349</sup>

Vo svojom posudku č. 2/94 zo dňa 28. 3. 1996 sa Súdny dvor sústredil na dve podstatné otázky. Prvou je kompatibilita plánovaného pristúpenia ES k Dohovoru so Zmluvou o ES. Touto otázkou sa však Súdny dvor – možno na škodu veci – meritórne nezaoberal, keďže v dobe vypracúvania posudku ešte neexistoval žiadny konkrétny návrh dohody. Súd teda nemohol skúmať kompatibilitu plánovanej dohody so Zmluvou

<sup>344</sup> Vid' *Bosphorus v. Írsko*, ods. 156.

<sup>345</sup> Vid' ARNULL, A. *The European Union and its Court of Justice*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 348.

<sup>346</sup> Vid' analýzu ochrany ľudských práv EU v *Bosphorus v. Írsko*, ods. 159-165.

<sup>347</sup> Vid' WALTER, CH. History and Development of European Fundamental Rights and Freedoms. In EHLERS, D. (ed.) *European Fundamental Rights and Freedoms*. Berlin: De Gruyter Recht, 2007, s. 14.

<sup>348</sup> Vid' TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 353.

<sup>349</sup> Vid' ARNULL, A. *The European Union and its Court of Justice*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 369.

o ES, keďže nevedel, aký by bol charakter zmluvných záväzkov ES a akým spôsobom by sa ES stalo objektom kontroly zo strany systému ustanoveného Dohovorom.<sup>350</sup>

Druhá otázka, týkajúca sa právomoci Spoločenstva uzatvoriť takúto zmluvu, už bola meritórne zodpovedaná. Súdny dvor vychádzal z čl. 5 Zmluvy o ES, ktorý stanovil, že „*Spoločenstvo koná v medziach právomocí vymedzených touto zmluvou a cieľov, ktoré sú v nej zakotvené*“. To znamená, že ES má iba právomoci, ktoré naň boli členskými štátmi prenesené. Tento princíp delegovaných právomocí musí byť rešpektovaný nielen vo vnútornej činnosti ES, ale aj pri vstupovaní do medzinárodnoprávných záväzkov.<sup>351</sup> V odseku 27 svojho stanoviska súd konštatuje, že žiadne ustanovenie Zmluvy o ES nedáva Spoločenstvu všeobecnú právomoc vytvárať pravidlá v oblasti ľudských práv. Tento záver vzbudil v dobe svojho vydania pozornosť, pretože obvyklý entuziazmus Súdneho dvora, s ktorým vítal každé rozširovanie právomocí Európskej únie, v stanovisku chýbal: Súdnemu dvoru sa pravdepodobne nepozdávala vyhliadka na prípadného soka s konečným slovom v oblasti základných práv a slobôd – Európskeho súdu pre ľudské práva.<sup>352</sup>

Následne upriamil svoju pozornosť na čl. 308 Zmluvy o ES, ktorý je určený na vyplňanie medzier v prípadoch, keď osobitné ustanovenie primárneho práva nedáva inštitúciám ES právomoc jednať, avšak takéto právomoci sú nezbytné pre plnenie úloh ES so zreteľom na dosiahnutie niektorého z cieľov uložených zakladacími zmluvami.<sup>353</sup>

Súdny dvor zopakoval, že chráni ľudské práva ako všeobecné zásady komunitárneho práva, pričom medzi inšpiračnými zdrojmi zaujíma Dohovor osobitné miesto. Dodržiavanie ľudských práv je preto podmienkou legality aktov ES. Pristúpenie k Dohovoru by však znamenalo podstatnú zmenu existujúceho systému ochrany ľudských práv v komunitárnom právnom poriadku. Táto zmena by bola natoľko významná, že by mala zásadné inštitucionálne dopady na členské štáty a tiež na samotné ES. Uvedená zmena ústavného významu preto spadá mimo dosah čl. 308 Zmluvy o ES. Tieto zmeny môžu byť uskutočnené iba zmenou zakladacích zmlúv.<sup>354</sup>

<sup>350</sup> Vid' TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 354.

<sup>351</sup> Vid' ŠÍŠKOVÁ, N. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. rozšírené a aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 159-160.

<sup>352</sup> Vid' HARTLEY, T. C. *The Foundations of European Community Law*. Oxford : Oxford University Press, 2005, s. 144

<sup>353</sup> Vid' *Pristúpenie Spoločenstva k dohode o ochrane základných ľudských práv a slobôd*, ods. 29.

<sup>354</sup> Vid' *Pristúpenie Spoločenstva k dohode o ochrane základných ľudských práv a slobôd*, ods. 33-35.

Stanovisko zrejme popiera iba právomoc EU prijímať všeobecné pravidlá v oblasti základných práv. Článok 308 Zmluvy o ES (dnes čl. 352 Zmluvy o fungovaní EU) môže slúžiť ako právny základ prijímania právnych predpisov na ochranu základných práv, ak tieto predpisy neprekročia rámec vymedzených cieľov a činností EU, t.j. nebude sa jednať o zmenu zakladacích zmlúv.<sup>355</sup> Týmto spôsobom bola napr. zriadená Agentúra Európskej únie pre základné práva<sup>356</sup> a prijaté nariadenia týkajúce sa dodržiavania základných práv v oblasti rozvojovej spolupráce.<sup>357</sup> Z výkladu čl. 308 Zmluvy o ES prijatého Súdny dvorom možno dovodiť, že činnosť EU v otázkach ochrany základných práv má iba doplnkový charakter: musí sa vzťahovať k cieľom EU vymedzeným v čl. 3 Zmluvy o EU a v čl. 3 až 6 Zmluvy o fungovaní EU. Činnosť EU na poli ochrany základných práv môže byť tiež vykonávaná na základe ďalších ustanovení zakladacích zmlúv, ak to výslovne umožňujú.

Tridimas<sup>358</sup> k stanovisku kriticky uvádza, že Súdny dvor vo svojich predchádzajúcich stanoviskách (napr. stanoviská sp. zn. 1/76 a 1/91) pokladal v zásade za možné, aby sa ES stalo súčasťou supranacionálnych štruktúr disponujúcich vlastným systémom súdnej ochrany. Preto treba na problematiku pristúpenia ES k Dohovoru nazerať ako na otázku kompatibility, a nie ako na otázku právomoci.

Na záver treba dodať, že v danom období by pristúpenie ES nebolo bývalo možné ani kvôli relevantným právnym predpisom Rady Európy, keďže čl. 59 Dohovoru stanovil, že jeho zmluvnou stranou sa môže stať iba člen Rady Európy a čl. 4 Štatútu Rady Európy ďalej upresňoval, že členom tejto organizácie sa môžu stať iba štáty.<sup>359</sup>

---

<sup>355</sup> Vid' CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 406.

<sup>356</sup> Vid' nariadenie Rady (ES) č. 168/2007 o zriadení Agentúry Európskej únie pre základné práva.

<sup>357</sup> Vid' napr. nariadenia Rady (ES) č. 975/99 a 976/99.

<sup>358</sup> Vid' TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 355.

<sup>359</sup> Vid' WALTER, CH. History and Development of European Fundamental Rights and Freedoms. In EHLERS, D. (ed.) *European Fundamental Rights and Freedoms*. Berlin: De Gruyter Recht, 2007, s. 14.

## **VI.5. Najnovší vývoj primárneho práva v oblasti ľudských práv**

V prípade vývoja, resp. navrhovaných zmien primárneho práva od roku 1996 treba v prvom rade hľadať odpoveď ostatných orgánov EU a členských štátov na posudok sp. zn. 2/94. Vo francúzskom a holandskom referende zamietnutá Zmluva o Ústave pre Európu<sup>360</sup> obsahovala čl. I-9, ktorý predvídal pristúpenie EU k Dohovoru. Identické ustanovenie obsahuje i čl. 6 ods. 3 Zmluvy o EU v znení Lisabonskej zmluvy.

Členské štáty Rady Európy zas podpísali Protokol č. 14 k Dohovoru, ktorý explicitne povoľuje pristúpenie EU k Dohovoru.<sup>361</sup>

V prípade pristúpenia EU k Dohovoru by sa záväzky z neho vyplývajúce stali záväznými podľa medzinárodného práva pre všetky orgány EU vrátane jej súdov.<sup>362</sup> V zmysle Protokolu (č. 8) k článku 6 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii o pristúpení Únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd má dohoda o pristúpení „odrážať potrebu zachovať charakteristické znaky Únie a práva Únie“ a „musí zaručiť, že pristúpením Únie nebudú dotknuté právomoci Únie alebo právomoci jej inštitúcií.“ Žiadnym ustanovením prístupovej dohody „nesmie byť dotknutý článok 344 Zmluvy o fungovaní Európskej únie,“ v zmysle ktorého sa členské štáty zaväzujú riešiť spory o výklad a uplatňovanie zakladacích zmlúv iba postupom stanoveným týmito zmluvami. Uvedené normy zrejme vyjadrujú snahu o zachovanie postavenia Súdneho dvora, a preto nie je úplne jednoznačný záver, že súdom, ktorý by s konečnou platnosťou rozhodoval o dodržiavaní ľudsko-právnych štandardov v právnych aktoch EU, by sa stal štrasburský Európsky súd pre ľudské práva.<sup>363</sup>

Ďalším významným míľnikom bolo prijatie Charty základných práv Európskej únie (ďalej taktiež iba „Charta“) ako moderného, uceleného a systemizovaného katalógu ľudských práv. Pokladám za dôležité, že Charta vymedzuje svoj vzťah

---

<sup>360</sup> Vid' Úradný vestník Európskej únie, C 310, 16. 12. 2004.

<sup>361</sup> Vid' WALTER, CH. History and Development of European Fundamental Rights and Freedoms. In EHLERS, D. (ed.) *European Fundamental Rights and Freedoms*. Berlin: De Gruyter Recht, 2007, s. 14.

<sup>362</sup> Vid' YOUNG, A. L. The Charter, Constitution and Human Rights: is this the Beginning or the End of Human Rights Protections by Community Law? *European Public Law*. 2005, r. 11, č. 2, s. 232.

<sup>363</sup> K ďalším dopadom pristúpenia EU k Dohovoru vid' ŠIŠKOVÁ, N. Problematika možného pristúpenia Evropských společenství k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve světle aktuálního vývoje. *Právník*. 2003, č. 1, s. 41-43. Možné problémy a nevýhody uvádza tiež ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 68.

k Dohovoru v čl. 52 ods. 3, ktorý stanovuje, že ak Charta obsahuje práva, ktoré sú chránené Dohovorom, „význam a rozsah týchto práv má byť rovnaký ako je uvedený v Dohovore“ a ako vyplýva z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. Nakoniec dodáva, že toto ustanovenie nemá brániť právu EU v poskytovaní širšej ochrany. Uvedené ustanovenie je teda prejavom neskrývanej snahy o vytvorenie harmónie medzi ustanoveniami Charty a Dohovoru<sup>364</sup>, zároveň však zachováva autonómnosť práva EU stanovením možnosti poskytnúť vyšší stupeň ochrany.<sup>365</sup>

V zmysle Deklarácie z Nice sa nejednalo o právne záväzný dokument, jej záväznosť mala byť zabezpečená jej inkorporáciou do Zmluvy o Ústave pre Európu.<sup>366</sup> Napriek tomu, že Charta nadobudla status právneho predpisu až 1. 12. 2009, dokázala si pomerne rýchlo vydobýť autoritatívne postavenie medzi zdrojmi, z ktorých súdy Európskej únie vytvárajú ľudské práva.<sup>367</sup> Nie je však bez zaujímavosti, že prvým medzinárodným súdom, ktorý vo svojom rozhodnutí odkázal na Chartu, bol Európsky súd pre ľudské práva.<sup>368</sup> Európsky súdny dvor tak učinil po prvýkrát vo veci sp. zn. C-540/03,<sup>369</sup> Všeobecný súd už predtým vo veci *max.mobil Telekommunikation*.<sup>370</sup> Je tiež bežnou praxou generálnych advokátov odkazovať vo svojich stanoviskách na ustanovenia Charty.<sup>371</sup>

Zmluva o EU v znení Lisabonskej zmluvy stanovuje v čl. 6 ods. 1, že Charta základných práv EU má právnu silu primárneho práva. V článku 6 ods. 3 ďalej stanoví, že „základné práva tak, ako sú zaručené Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a ako vyplývajú z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty, predstavujú všeobecné zásady práva Únie“, t.j. majú tiež právnu silu primárneho práva. Ak k tomu zohľadníme i plánované pristúpenie k Dohovoru, a z toho prameniace

---

<sup>364</sup> Vid' CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 416.

<sup>365</sup> Vid' TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 365.

<sup>366</sup> Vid' TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 357.

<sup>367</sup> Vid' CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 413.

<sup>368</sup> Vid' DOUGLAS-SCOTT, S. A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights *Acquis*. *Common Market Law Review*. 2006, r. 43, s. 665.

<sup>369</sup> Vid' rozsudok ESD z 27. 6. 2006, sp. zn. C-540/03, ods. 38.

<sup>370</sup> Vid' WEATHERILL, S. *Cases and Materials on EU Law*. 8th Edition. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 73.

<sup>371</sup> Vid' WALTER, CH. History and Development of European Fundamental Rights and Freedoms. In EHLERS, D. (ed.) *European Fundamental Rights and Freedoms*. Berlin: De Gruyter Recht, 2007, s. 16.

možné inštitucionálne konflikty, vzniká otázka, či hypertrofia prameňov ochrany ľudských práv nespôsobuje neprehľadnosť a zbytočnú komplikovanosť poskytovanej právnej ochrany.

## **VI.6. Právo na spravodlivý proces a ochrana vlastníckeho práva v systéme práva EU**

Vzhľadom na to, že v ďalšej kapitole budú analyzované príslušné rozhodnutia Všeobecného súdu a Súdneho dvora práve z hľadiska ochrany ľudských práv, pokladám za dôležité uviesť základný náčrt povahy a obsahu tých práv, ktoré boli (a stále sú) uplatňovaním zmrazovania finančných prostriedkov dotknuté v najväčšej miere.

### **VI.6.1. Ochrana vlastníckeho práva**

Vlastnícke právo patrí medzi základné práva chránené medzinárodným právom i vnútroštátnym právom ústavnej úrovne.<sup>372</sup> Primárne právo Európskej únie obsahuje garanciu vlastníckeho práva v čl. 17 Charty základných práv EU, podľa ktorého má každý „*právo vlastniť svoj oprávnené nadobudnutý majetok, užívať ho, nakladať s ním a odkázať ho.*“ Ochrana vlastníckeho práva nie je absolútna vzhľadom na potrebu zohľadnenia sociálnej funkcie vlastníctva.<sup>373</sup> Zbaviť osobu jeho majetku je dovoľené iba vo verejnom záujme a „*v prípadoch a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon, pričom musí byť včas vyplatená spravodlivá náhrada*“. Charta základných práv EU okrem toho umožňuje aj úpravu (teda obmedzenie) užívania majetku, ktoré „*môže byť upravené zákonom v nevyhnutnej miere v súlade so všeobecným záujmom*“. V dôsledku čl. 52 ods. 3 Charty poskytuje EU ochranu vlastníckeho práva minimálne v takom rozsahu, aký vyplýva z Dohovoru.

Ochrana vlastníckeho práva v európskom práve má však oveľa staršie korene a bolo uznané už desaťročia pred prijatím Charty. Prelomovým rozhodnutím v tejto

---

<sup>372</sup> Vid' napr. čl. 14 nemeckého Základného zákona alebo čl. 11 Listiny základných práv a slobod.

<sup>373</sup> Vid' TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 313.

oblasti je rozsudok ESD vo veci *Hauer*.<sup>374</sup> V odseku 19 rozsudku Súdny dvor uvádza dva druhy obmedzenia vlastníctva: prvým je úplné zbavenie vlastníctva a druhým zas obmedzenie užívania. Úplným zbavením vlastníctva pritom nie je iba vyvlastnenie na základe zákona a za podmienok tam uvedených, ale aj majetkové obmedzenia takého rozsahu, ktoré obmedzujú vlastníka rovnako ako vyvlastnenie (tzv. *de facto* vyvlastnenie).<sup>375</sup>

Od vyvlastnenia treba odlišovať úpravu/obmedzenie užívania majetku (*control of use*). Táto hranica je však ťažko stanoviteľná. V zmysle rozsudku *Hauer* sa nejedná o obmedzenie majúce účinky vyvlastnenia, ak je vlastník naďalej oprávnený disponovať svojim majetkom alebo ho používať na iné, zákonom nezakázané účely.<sup>376</sup>

Súdny dvor sa vyjadril k povahe ekonomických sankcií vo veci *Bosphorus v. Minister for Transport, Energy and Communications*. Najprv uvádza, že v zmysle ustálenej judikatúry nie je ochrana vlastníctva absolútna a výkon tohto práva môže podliehať obmedzeniam odôvodneným všeobecným záujmom sledovaným Európskou úniou. Dodáva, že každé opatrenie zavádzajúce sankcie spôsobuje z povahy veci obmedzenie vlastníckeho práva. Nakoniec uvádza, že význam sledovaného cieľa (ukončenie vojnového konfliktu v bývalej Juhoslávii) je natoľko dôležitý, že odôvodňuje vážne negatívne dopady<sup>377</sup> pre dotknuté osoby. Súdny dvor postavil na vážky všeobecný záujem na ukončení vojnového konfliktu a záujem na ochrane vlastníckeho práva. Na základe pomeriavania dospel k záveru, že všeobecný záujem odôvodňuje obmedzenia výkonu vlastníckeho práva.<sup>378</sup>

V inom prípade týkajúcom sa zabavenia veci dospel Európsky súd pre ľudské práva k záveru, že konfiškácia istých majetkových hodnôt predstavuje iba obmedzenie užívania majetku, ak bola vykonaná za účelom vynútenia dodržiavania pravidiel týkajúcich sa užívania majetku.<sup>379</sup>

Zo znenia Charty a z príslušnej judikatúry vyplýva, že pri posudzovaní obmedzení vlastníckeho práva je kľúčové stanovenie, či sa jedná o vyvlastnenie

---

<sup>374</sup> Vid' *Hauer*, ods. 17-18.

<sup>375</sup> Vid' CALLIESS, C. The Fundamental Right to Property. In EHLERS, D. (ed.) *European Fundamental Rights and Freedoms*. Berlin: De Gruyter Recht, 2007, s. 456.

<sup>376</sup> Vid' *Hauer*, ods. 19.

<sup>377</sup> V angličtine daná pasáž znie: „the importance of the aims pursued by the regulation at issue is such as to justify negative consequences, even of a substantial nature.“

<sup>378</sup> Vid' *Bosphorus v. Minister for Transport, Energy and Communications*, ods. 21-23 a 26.

<sup>379</sup> Vid' *AGOSI v. UK*, ods. 51.



(vrátane *de facto* vyvlastnenia) alebo o úpravu užívania majetku. Na základe správneho určenia povahy opatrenia možno presne určiť, ktoré pravidlá musia byť dodržané pri jeho prijímaní a výkone.

Calliess<sup>380</sup> na konci svojej state poskytuje zaujímavý údaj, podľa ktorého do dáta vydania jeho diela (t.j. do roku 2007) dovoľanie sa práva na ochranu vlastníctva nebolo úspešné ani v jedinej veci rozhodovanej Súdny dvorom.

## VI.6.2. Právo na spravodlivý proces

Právo na spravodlivý proces zaujíma popredné miesto v každej demokratickej spoločnosti a Súdny dvor to uznal vo viacerých prípadoch.<sup>381</sup> Bez zaručenia práva na spravodlivý proces by Európska únia nemohla byť založená na zásadách právneho štátu.<sup>382</sup> Súdny dvor sa vyjadril, že Európska únia je založená na princípoch právneho štátu, keďže jej členské štáty a inštitúcie sa nemôžu vyhnúť preskúmaniu otázky, či prijaté opatrenia sú v súlade so základným ústavným dokumentom Európskej únie. Preto existuje kompletný systém právnych prostriedkov ochrany a postupov, ktorý umožňuje preskúmanie legality opatrení prijatých inštitúciami.<sup>383</sup> Pikna v tejto súvislosti hovorí o princípe „*právního společenství*.“<sup>384</sup>

Charta základných práv EU v hlave VI nazvanej „Spravodlivosť“ zakotvuje v štyroch článkoch práva, ktoré možno súhrnne označiť za právo na spravodlivý proces. V zmysle čl. 47 má každý, „*koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, ... právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom.*“ Článok 48 zaručuje každému právo na obhajobu a zároveň stanovuje, že „*každý, kto je obvinený, sa považuje za nevinného, kým jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom.*“ Rovnako ako

---

<sup>380</sup> Vid' CALLIESS, C. The Fundamental Right to Property. In EHLERS, D. (ed.) *European Fundamental Rights and Freedoms*. Berlin: De Gruyter Recht, 2007, s. 463.

<sup>381</sup> Vid' PEERS, S. *EU Justice and Home Affairs Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 444.

<sup>382</sup> Vid' čl. 6 ods. 1 Zmluvy o EU v znení do 30. 11. 2009 a druhý ods. preambule k Charte základných práv EU.

<sup>383</sup> Vid' *Les Verts*, ods. 23, ktorý v angličtine znie: „... is a Community based on the rule of law, inasmuch as neither its member states nor its institutions can avoid a review of the question whether the measures adopted by them are in conformity with the basic constitutional charter, the Treaty. ... the Treaty established a complete system of legal remedies and procedures designed to permit the Court of Justice to review the legality of measures adopted by the institutions.“

<sup>384</sup> Vid' PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. Praha: Linde, 2007, s. 141.

ochrana vlastníckeho práva, aj právo na spravodlivý proces tvorilo pevnú súčasť práva EU ako všeobecná zásada dávno pred prijatím Charty.

V zmysle čl. 41 Charty základných práv EU má každý „právo, aby inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie vybavovali jeho záležitosti nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote.“ Nasleduje demonštratívny výpočet zložiek tohto práva obsahujúci „právo na vypočutie pred prijatím akéhokoľvek individuálneho opatrenia“, ktoré sa nepriaznivo týka danej osoby, „právo každého na prístup k spisu, ktorý sa ho týka“ pri rešpektovaní ochrany dôvernosti a služobného a obchodného tajomstva. Správne orgány sú povinné odôvodniť svoje rozhodnutia.<sup>385</sup> Odôvodnenie je potrebné i vo fáze súdneho preskúmania rozhodnutia. Rozhodnutie neobsahujúce odôvodnenie je totiž nepreskúmateľné, a preto musí byť pre túto vadu zrušené.<sup>386</sup>

Právo byť vypočutý pred prijatím rozhodnutia a právo na prístup k dokumentom sú zakotvené v judikatúre Súdneho dvora. Účastník konania musí poznať dôkazy a dokumenty použité v jeho neprospech,<sup>387</sup> inak nie je schopný sa účinne vyjadriť na svoju obranu.<sup>388</sup> Tým by došlo zároveň k porušeniu práva na obhajobu; toto právo pritom musí byť rešpektované v správnych procesoch, ktoré môžu končiť uložením sankcie.<sup>389</sup> Rozhodnutie správneho orgánu má byť následne preskúmateľné nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom.<sup>390</sup>

Uvedené procesné práva sa týkajú aj prijímania protiteroristických opatrení. Z hľadiska ich posudzovania má popri ochrane vlastníckeho práva rovnaký význam aj dodržanie základných procesných práv subjektov. Akéhokoľvek opatrenie, ktoré hoci rešpektuje ochranu vlastníckeho práva, avšak má svoj základ v procese nesplňajúcom nároky kladené primárnym právom, nemôže obstať v súdnom prieskume jeho platnosti. Každé opatrenie, ktoré má za následok úpravu, resp. obmedzenie vlastníckeho práva subjektu, totiž podlieha garanciám zakotveným v čl. 6 Dohovoru.<sup>391</sup>

---

<sup>385</sup> Obdobnú povinnosť obsahoval čl. 253 Zmluvy o ES.

<sup>386</sup> Vid' čl. 263 ods. 2 Zmluvy o fungovaní EU. Je zaujímavé, že povinnosť uviesť odôvodnenie sa týka nie len individuálnych, ale aj normatívnych právnych aktov.

<sup>387</sup> V oblasti súťažného práva je právo na prístup k dokumentom upravené v čl. 27 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1/2003.

<sup>388</sup> Vid' *Musique Diffusion*, ods. 30.

<sup>389</sup> Vid' *Hoechst*, ods. 15.

<sup>390</sup> Vid' HARRIS, D.J., O'BOYLE, M., BATES, E.P., BUCKLEY, C.M. *European Convention on Human Rights*. 2<sup>nd</sup> Edition. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 284-298.

<sup>391</sup> Vid' HARRIS, D.J., O'BOYLE, M., BATES, E.P., BUCKLEY, C.M. *European Convention on Human Rights*. 2<sup>nd</sup> Edition. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 214.

### VI.6.3. Derogácie základných práv

Základné práva sa neuplatňujú vždy a v každej situácii, keďže štáty môžu obmedziť výkon niektorých ľudských práv. Takýto vážny zásah je dovolený iba vo vymedzených situáciách významného narušenia verejného poriadku, národnej bezpečnosti alebo dokonca v prípade ohrozenia samotnej existencie štátu a za rešpektovania určitých pravidiel.<sup>392</sup> Derogáciu preto treba striktne odlišovať od obmedzenia základných práv, ktoré je jeho organickou súčasťou a uplatní sa pri kolízii dvoch alebo viacerých základných práv alebo v prípade vyvažovania stanoveného verejného záujmu a uplatnenia základného práva v konkrétnom prípade.

Charta základných práv EU neobsahuje podobnú derogačnú klauzulu ako napr. čl. 4 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach alebo čl. 15 Dohovoru. Absencia podobného ustanovenia však nebráni členským štátom EU, aby využili ustanovenie čl. 15 Dohovoru, ktorý umožňuje výnimky z práv zaručených Dohovorom v prípade vojny alebo iného závažného ohrozenia štátnej existencie, keď prijímajú opatrenia v oblasti národnej obrany a na udržanie poriadku v súlade s ich povinnosťami vyplývajúcimi z čl. 4 ods. 1 Zmluvy o EU a z čl. 72 a 347 Zmluvy o fungovaní EU.<sup>393</sup>

Existuje skupina základných práv, na ktoré nemožno uplatniť oprávnenie podľa čl. 15 Dohovoru. Medzi tieto tzv. nederogovateľné práva však nenáleží právo na ochranu vlastníctva a ani právo na spravodlivý proces.

Derogácia základných práv je dovolená pri dodržaní stanovených hmotno-právnych a procesných podmienok. Základnou podmienkou je existencia vojny alebo iného závažného ohrozenia štátnej existencie. Prijaté opatrenia na odstúpenie od záväzkov ustanovených v Dohovore môžu byť iba v rozsahu prísne vyžadovanom naliehavosťou situácie, a zároveň tieto opatrenia nesmú byť nezlučiteľné s ostatnými záväzkami podľa medzinárodného práva.<sup>394</sup> Procesné podmienky sa týkajú spôsobu uverejnenia tohto opatrenia a informovania príslušných orgánov Rady Európy.<sup>395</sup>

<sup>392</sup> Vid' PIKNA, B. *Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie: (právní náhled)*. Praha: Linde, 2006, s. 259-260.

<sup>393</sup> Vid' Vysvetlivky k Charte základných práv, Úradný vestník Európskej únie, C 303, 14. 12. 2007, s. 17.

<sup>394</sup> Vid' čl. 15 ods. 1 Dohovoru.

<sup>395</sup> Vid' OVEY, C., WHITE, R. *Jacobs and White, the European Convention on Human Rights*. Fourth Ed. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 442.

Vážne ohrozenie štátnej existencie je výnimočnou situáciou krízy alebo núdze, ktorá sa týka celého obyvateľstva a predstavuje hrozbu pre organizovaný život spoločnosti.<sup>396</sup> Európsky súd pre ľudské práva vo viacerých rozsudkoch uznal, že terorizmus je ohrozením štátnej existencie v zmysle čl. 15 Dohovoru.<sup>397</sup>

Vo vzťahu k medzinárodnému terorizmu reprezentovaného organizáciou Al Káida uplatnilo Spojené kráľovstvo možnosť odstúpenia od záväzku stanoveného v čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru. Uvedená derogácia platila od 18. 12. 2001 do 14. 3. 2005.<sup>398</sup>

ESLP nemal možnosť vyjadriť sa k oprávnenosti vyššie uvedenej derogácie, Snemovňa lordov sa však uzniesla, že obmedzenie výkonu istých základných práv bolo odôvodnené a legálne vzhľadom na ohrozenie štátu medzinárodným terorizmom.<sup>399</sup> Je pritom morbidnou iróniou osudu, že necelé štyri mesiace po odvolaní derogácie Spojeného kráľovstva došlo k teroristickým útokom v Londýne, ktoré si vyžiadali 52 obetí a okolo 770 zranených. Po londýnskom útoku Spojené kráľovstvo nezaviedlo nové derogácie. Neučinili to ani ostatné členské štáty Európskej únie.

---

<sup>396</sup> Vid' *Lawless*, ods. 28.

<sup>397</sup> Vid' OVEY, C., WHITE, R. *Jacobs and White, the European Convention on Human Rights*. Fourth Ed. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 443-444.

<sup>398</sup> Vid' Derogation contained in a Note Verbale from the Permanent Representation of the United Kingdom, dated 18 December 2001, registered by the Secretariat General on 18 December 2001 a Withdrawal of derogation contained in a Note verbale from the Permanent Representation of the United Kingdom dated 16 March 2005, registered at the Secretariat General on 16 March 2005.

<sup>399</sup> Vid' OVEY, C., WHITE, R. *Jacobs and White, the European Convention on Human Rights*. Fourth Ed. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 445.

## ***VI.7. Kompetencie európskych súdov v jednotlivých pilieroch***

V tejto kapitole v krátkosti predstavím právomoci súdnych orgánov Európskej únie v oblastiach, ktoré sa týkajú protiteroristickej politiky. Nie je preto mojím cieľom podať komplexný prehľad o jednotlivých spôsoboch konania.<sup>400</sup> Z hľadiska tejto kapitoly je tiež bezpredmetné rozlišovanie medzi Súdnyim dvorom a Všeobecným súdom, pretože sa týka iba vecnej príslušnosti, nie právomoci.

### ***VI.7.1. Právomoc európskych súdov do 30. 11. 2009***

Konanie, ktoré sa v oblasti protiteroristických opatrení doteraz najčastejšie vyskytovalo, je žaloba na určenie neplatnosti aktu podľa čl. 230 ods. 4 Zmluvy o ES.<sup>401</sup> Táto žaloba predstavuje hlavný prostriedok ochrany pre osoby, ktorých práva sú dotknuté jednaním orgánov EU. Zároveň je bez nej nepredstaviteľné reálne uplatnenie princípov právneho štátu v rámci práva EU.<sup>402</sup> Prichádza však do úvahy aj výskyt žalôb na určenie neplatnosti podaných členským štátom či orgánom EU. Taktiež nemožno vylúčiť podanie žalôb na porušenie povinností podľa čl. 226 Zmluvy o ES či rozhodovanie o prejudiciálnych otázkach.

Pre opatrenia protiteroristickej politiky je charakteristická ich roztrieštenosť po celej šírke možných právnych aktov. V závislosti od upravovaných otázok a del'by právomoci boli jednotlivé opatrenia prijímané v prvom, druhom, prípadne v treťom pilieri. Toto rozlišovanie malo významný vplyv aj na právomoc európskych súdov vo vzťahu k jednotlivým predpisom.

V oblasti prvého piliera nestáli súdnemu prieskumu právnych aktov iniciovaného neprivilegovanými žalobcami, t.j. fyzickými a právnickými osobami v ceste žiadne prekážky. Jednotlivec iba musel preukázať, že sa ho napadnutý právny akt priamo a osobne dotýka.<sup>403</sup> Na tomto základe majú aktívnu legitimáciu osoby, ktoré sa dostanú na zoznamy teroristov, ktorých finančné prostriedky sú následne zmrazené.

---

<sup>400</sup> K jednotlivým konaniam a spôsobu jednania súdov EU vid' napr. TÝČ, V., KŘEPELKA, F., NOVÁK, D. *Soudnictví v institucionální struktuře Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.

<sup>401</sup> Vid' napr. konania vo veciach *Yusuf a Al Barakaat*, *Kadi*, *Kadi a Al Barakaat*, *Sison*.

<sup>402</sup> Vid' ARNULL, A. *The European Union and its Court of Justice*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 53.

<sup>403</sup> Vid' TÝČ, V., KŘEPELKA, F., NOVÁK, D. *Soudnictví v institucionální struktuře Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 21-22.

Kvôli vyššie uvedenej dvojstupňovitosti implementácie týchto sankcií do európskeho práva však treba skúmať aj možnosť dovolať sa neplatnosti aktov druhého piliera. V zmysle čl. 46 Zmluvy o EU bola Hlava V (Ustanovenia o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike) vyňatá z právomoci európskych súdov, a to napriek mnohým implikáciám v oblasti ľudských práv.<sup>404</sup> To znamená, že jednotlivci, ale ani privilegovaní žalobcovia v zmysle čl. 230 Zmluvy o ES, nemohli iniciovať konanie na určenie neplatnosti aktov druhého piliera pre prípadný rozpor s ľudskými právami a slobodami garantovanými právom EU, keďže právomoc súdu nebola vôbec daná. Zrušenie aktu druhého piliera prichádzalo do úvahy iba v prípade stanovenia, či akt prijatý v druhom pilieri nemal byť prijatý vo forme aktu prvého piliera. Tým by totiž došlo k obmedzeniu právomocí zaradených do prvého piliera.<sup>405</sup>

Z hľadiska právomoci bol tretí pilier niekde „na pol ceste“ medzi prvým a druhým pilierom. Európske súdy totiž mali obmedzenú právomoc podľa čl. 46 Zmluvy o EU v spojení s čl. 35 uvedenej zmluvy. Jednotlivci však nezískali aktívnu legitimáciu na podanie žaloby na určenie neplatnosti právneho aktu; toto právo získala iba Komisia a členské štáty Európskej únie. Na druhej strane je otázne, či akty tretieho piliera upravujúce otázky boja proti terorizmu vytvárajú právne účinky týkajúce sa priamo a osobne konkrétného jednotlivca. Treba mať tiež na pamäti, že Amsterdamskou zmluvou bola časť agendy tretieho piliera presunutá do Hlavy IV Zmluvy o EU, čím došlo k jej komunitarizácii. To malo samozrejme vplyv aj na právomoc súdnych orgánov EU.<sup>406</sup>

Z hľadiska jednotlivcov ostávala teda iba nepriama cesta formou položenia prejudiciálnej otázky, táto možnosť však bola obmedzená fakultatívnosťou právomoci Súdneho dvora v zmysle čl. 35 ods. 2 Zmluvy o EU. Súdny dvor pritom rozšíril okruh aktov, v súvislosti s ktorými je možné položiť predbežnú otázku, a to na všetky akty produkujúce právne účinky vo vzťahu k tretím osobám. Rozhoduje teda obsah a právna povaha právneho aktu, nie jeho forma.<sup>407</sup>

---

<sup>404</sup> Vid' DUVIGNEAU, J. L. From Advisory Opinion 2/94 to the Amsterdam Treaty: Human Rights Protection in the European Union. *Legal Issues of European Integration*. 1998, r. 25, č. 2, s. 67.

<sup>405</sup> Vid' *Airport Transit Visas*, ods. 16-17.

<sup>406</sup> K otázke právomoci európskych súdov v treťom pilieri vid' PEERS, S. *EU Justice and Home Affairs Law*. Second Ed. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 17-19.

<sup>407</sup> Vid' *Gestoras Pro Amnistia, Olano a Errasti v. Rada*, ods. 53-54.

### VI.7.2. Právomoc európskych súdov po 1. 12. 2009

Zrušením troch pilierov Európskej únie došlo k zmenám aj v oblasti právomoci európskych súdov. Vzhľadom na komplexnosť a extenzívnosť súdnej ochrany v bývalom prvom pilieri sa zmeny netýkali tejto oblasti.<sup>408</sup> Článok 263 Zmluvy o fungovaní EU zabezpečuje, aby Európska únia dostala svojmu záväzku vyplývajúcemu z čl. 47 Charty základných práv, na základe ktorého má „každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené ... právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom.“ Uvedené ustanovenie Charty má svoj základ v čl. 6 ods. 1 a čl. 13 Dohovoru, ktorý má osobitný význam pre právo Európskej únie.

Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti patrí v zmysle čl. 4 ods. 2 písm. j) Zmluvy o fungovaní EU do oblasti spoločnej právomoci EU a členských štátov. To znamená, že právomoci Súdneho dvora sa dostali v tejto vecnej oblasti na úroveň jeho právomocí v bývalom prvom pilieri. Jediné obmedzenie predstavuje čl. 276 Zmluvy o fungovaní EU, podľa ktorého Súdny dvor „nemá právomoc preskúmať platnosť alebo primeranosť operácií vykonaných políciou alebo inými orgánmi členského štátu presadzujúcimi výkon práva, ani rozhodovať o výkone právomocí členských štátov v oblasti udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti“.<sup>409</sup>

Vo veciach spadajúcich do agendy SZBP síce Súdny dvor nezískal všeobecnú právomoc, môže však rozhodovať o vybraných otázkach.<sup>410</sup> Článok 24 ods. 1 Zmluvy o EU v tejto súvislosti odkazuje na čl. 40 Zmluvy o EU a na čl. 275 Zmluvy o fungovaní EU. Článok 40 Zmluvy o EU iba potvrdzuje už predtým existujúcu zásadu, že uplatňovaním SZBP nemôže dôjsť k obmedzeniu uplatňovania postupov a právomocí patriacich do iných oblastí pôsobenia EU. Danú zásadu potvrdil aj Súdny dvor vo vyššie spomínanom prípade *Airport Transit Visas*.

Článok 275 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EU iba potvrdzuje pravidlo, že Súdny dvor „nemá právomoc, pokiaľ ide o ustanovenia týkajúce sa spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, ani pokiaľ ide o akty prijaté na ich základe.“ V ďalšom odseku však zavádza podstatnú výnimku, keďže dáva Súdnemu dvoru právomoc

<sup>408</sup> Vid' PEERS, S. *EU Justice and Home Affairs Law*. Second Ed. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 9.

<sup>409</sup> Jedná sa o podobnú výnimku, akú obsahoval čl. 35 ods. 5 Zmluvy o EU v znení do 30. 11. 2009.

<sup>410</sup> Vid' GRABITZ, E., HILF, M. *Das Recht der Europäischen Union*. München: C. H. Beck, 2009, s. 43.

rozhodovať o žalobách na preskúmanie zákonnosti „*rozhodnutí upravujúcich reštriktívne opatrenia voči fyzickým alebo právnickým osobám, ktoré boli prijaté Radou na základe hlavy V kapitoly 2 Zmluvy o Európskej únii.*“ Toto ustanovenie znamená, že – používajúc terminológiu pred prijatím Lisabonskej zmluvy – jednotlivci sa môžu dovolať neplatnosti aj voči aktu druhého piliera, na základe ktorého došlo k vydaniu priamo použiteľného aktu prvého piliera zavádzajúceho sankcie do života. Podmienkou podania žaloby je, aby bol napadnutý akt určený danému jednotlivcovi alebo aby sa ho priamo a osobne týkal.<sup>411</sup>

Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že táto zmena je pre dotknuté osoby bezpredmetná, opak je však pravdou. Zrušením priamo použiteľného nariadenia síce zanikajú právne účinky sankčného opatrenia voči konkrétnej osobe, avšak spoločná pozícia ostáva naďalej v platnosti. Preto by mal príslušný orgán EU v prípade zrušenia nariadenia vo vzťahu k určitým osobám pristúpiť podľa mojej mienky zároveň k zmene spoločnej pozície, aby vyškrtla mená týchto osôb zo zoznamu. Domnievam sa, že v prípade opomenutia tohto kroku by došlo k neprípustnému porušeniu práva daných osôb na ochranu osobnosti, resp. dobrého mena. Teraz sa môžu dotknuté osoby brániť aj proti týmto implikáciám spoločných pozícií.

Účinnosťou tohto ustanovenia sa stala udržateľnosť argumentácie Súdneho dvora vo veci *Gestoras Pro Amnistia, Olano a Errasti v. Rada*<sup>412</sup> otáznou. Súdny dvor v tomto prípade zamietol žalobu na určenie neplatnosti spoločných postojov Rady, ktoré obsahovali mená týchto osôb medzi teroristickými organizáciami. Súd sa odvolal na to, že uvedený akt (spoločná pozícia) nemá priame a osobné právne účinky voči tretím osobám. Podľa mojej mienky má byť čl. 275 Zmluvy o fungovaní EU vykladaný práve v zmysle, že akt prijatý na základe ustanovení SZBP sa priamo a osobne týka jednotlivca nie len v prípade stanovenia práv a povinností, ale aj v prípade iných právnych účinkov, ako napr. zásahu do osobnostných práv. V opačnom prípade by totiž toto nové ustanovenie nemalo žiadny zmysel a neprinášalo by zmenu v porovnaní s právnym stavom pred vstupom Lisabonskej zmluvy do platnosti. V prípade dokázaného porušenia práv jednotlivca by mohol Súdny dvor dokonca priznať náhradu škody podľa čl. 340 ods. 2 Zmluvy o fungovaní EU.

<sup>411</sup> Vid' čl. 263 ods. 4. Zmluvy o fungovaní EU.

<sup>412</sup> Vid' *Gestoras Pro Amnistia, Olano a Errasti v. Rada*, ods. 51-53.



## VII. Protiteroristické opatrenia vo svetle ľudsko-právnych štandardov Európskej únie

Zo širokej škály opatrení protiteroristickej politiky EU sú v rámci tejto práce skúmané opatrenia zamerané proti financovaniu terorizmu. Dopad jednotlivých opatrení na ľudské práva adresátov týchto noriem, resp. spôsob, ktorým sa môžu ochrany svojich práv dovolať, budem v tejto kapitole analyzovať na základe konkrétnych prípadov, a to rozhodnutí Všeobecného súdu vo veciach *Kadi* a *Yusuf a Al Barakaat*, ako aj druhostupňového rozhodnutia Súdneho dvora v spojených veciach *Kadi a Al Barakaat*. V potrebnom rozsahu odkážem i na iné súvisiace rozhodnutia ako *Ayadi*, *OMPI* a ďalšie. „Druhú generáciu“<sup>413</sup> predstavujú rozhodnutia, ktoré posudzovali pozmenený proces zmrazovania finančných prostriedkov po zrušení príslušných ustanovení právnych aktov EU vyššie uvedenými rozsudkami.

Rozsudky Všeobecného súdu vo veciach *Kadi* a *Yusuf a Al Barakaat* predstavujú prvý prípad posudzovania sankcií Bezpečnostnej rady OSN proti jednotlivcom súdmi Európskej únie.<sup>414</sup> Rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Kadi II* zas predstavuje posúdenie sankčného systému EU, resp. OSN pozmeneného pod vplyvom predchádzajúcich rozhodnutí, v prvom rade rozhodnutia vo veci *Kadi a Al Barakaat*.

V žalobách podaných dňa 10., resp. 18. decembra 2001 a zmenených v júni 2002 kvôli prijatiu nariadenia Rady (ES) č. 881/2002, ktoré zrušovalo nariadenie Rady (ES) č. 467/2001, odôvodňovali žalobcovia svoje návrhy tromi argumentačnými líniami:

1. nedostatkom právomoci Rady prijať napadnuté nariadenia;
2. porušením čl. 249 Zmluvy o ES;
3. porušením svojich základných práv.<sup>415</sup>

Vzhľadom na to, že žalobnému dôvodu uvedenému pod číslom 1 som sa venoval v kapitole č. V.2. a druhý z uvedených dôvodov nie je predmetom skúmania

---

<sup>413</sup> Jedná sa v prvom rade o rozhodnutia vo veciach *Kadi II*, *OMPI II* a *OMPI III*.

<sup>414</sup> Vid' LAVRANOS, N. Judicial review of UN Sanctions by the Court of First Instance. *European Foreign Affairs Review*. 2006, r. 11, s. 473.

<sup>415</sup> Vid' *Yusuf a Al Barakaat*, ods. 78 a *Kadi*, ods. 58.

tejto práce, obraciam sa v tejto kapitole k žalobným dôvodom týkajúcim sa ochrany ľudských práv.

Z podaní žalobcov vyplýva, že tvrdili porušenie svojho práva disponovať vlastným majetkom, práva na ochranu vlastníckeho práva resp. práva na obhajobu, na účinnú súdnu kontrolu a práva byť vypočutý. Povahe, obsahu a rozsahu ochrany vlastníckeho práva a práva na spravodlivý proces, tak ako sú zaručené európskym právom, som sa venoval v kapitole č. VI.6.

Cieľom tejto kapitoly je poukázať na to, či sa uvedené základné práva uplatňujú (a ak áno, v akom rozsahu) aj vo vzťahu k osobám podozrivým z terorizmu, ktoré podliehajú zmrazovaniu finančných prostriedkov. Vzhľadom na to, že obsah a rozsah právnej ochrany poskytovanej skúmanými rozsudkami Všeobecného súdu a Súdneho dvora v podstatnej miere závisí od posúdenia vzťahu systému európskeho a medzinárodného práva, resp. práva OSN, venujem sa najprv tejto otázke. Po analýze tých častí skúmaných rozsudkov, ktoré sa venovali posúdeniu vzájomných vzťahov a väzieb uvedených právnych systémov, pristupujem ku skúmaniu právnej ochrany poskytovanej s ohľadom na rozdielne spôsoby riešenia vzťahu práva EU a práva OSN.

### ***VII.1. Niekoľko myšlienok o vzťahu medzinárodného a európskeho práva***

Rozhodnutia Všeobecného súdu i Súdneho dvora, ktoré budú analyzované v ďalšom texte, sa museli z povahy veci venovať okrem iných aj vzťahu európskeho práva k právu OSN, resp. všeobecnému medzinárodnému právu. Táto otázka je o to zaujímavejšia, že oba sudy k nej zaujali odlišné postoje, čo viedlo v konečnom dôsledku k protikladným záverom ohľadne ochrany ľudských práv a k rozdielnej miere poskytnutej ochrany. Preto pokladám za dôležité venovať sa vo všeobecnej rovine vzťahu týchto dvoch právnych systémov, pričom prístupy oboch súdov budem hodnotiť v príslušných kapitolách na pozadí všeobecných poznatkov.

Právna veda pokladá európske právo za svojbytný právny systém odlišný od medzinárodného práva a od vnútroštátnych právnych poriadkov jednotlivých štátov.<sup>416</sup>

---

<sup>416</sup> Vid' *Costa v. ENEL*, ktorý v ods. 9 stanovuje: „Na rozdiel od bežných medzinárodných zmlúv si Zmluva EHS vytvorila svoj vlastný právny poriadok.“

Európske právo je charakteristické dvomi základnými rysmi: samostatnosťou komunitárneho práva a skutočnosťou, že európske právo je súčasťou aplikovateľného práva na území členských štátov EU.<sup>417</sup>

Samostatnosť európskeho práva bola stanovená v rozsudkoch Súdneho dvora vo veciach *van Gend en Loos* a *Costa v. ENEL*, pričom uvedená samostatnosť je založená pri splnení troch podmienok: právny systém sa opiera o vlastné normy ústavnej povahy; predpisy tohto systému podliehajú pri svojej interpretácii a aplikácii jedine obligatórnemu výkladu vytváranému orgánom samotného systému (Súdnym dvorom); právny poriadok je samostatný, t.j. netreba sa dovolávať pravidiel a noriem nemajúcich pôvod v európskom práve. Spôsob aplikácie európskeho práva na území členských štátov sa zas riadi zásadami prednosti a priameho účinku.<sup>418</sup>

Styčné body medzi európskym a medzinárodným právom nachádzame predovšetkým v rovine primárneho práva. Zakladacie zmluvy sú medzinárodnými zmluvami, a teda prameňom medzinárodného práva. Vzťahy medzi členskými štátmi a orgánmi Európskej únie, medzi týmito orgánmi navzájom a vzťahy EU k iným subjektom medzinárodného práva sú vymedzené medzinárodnými zmluvami. Uvedené zmluvy však ťažko možno označiť za súčasť bežne chápaného medzinárodného práva, preto zásadne nemožno pri ich interpretácii a aplikácii vychádzať z pravidiel medzinárodného práva, a treba použiť pravidlá vytvorené samotným právom Európskej únie.<sup>419</sup> Právo EU je totiž právnym poriadkom *sui generis* vybudovanom na princípe nadštátnosti, a tým prelamuje tradičnú bipartíciu medzinárodného a vnútroštátneho práva. Európske právo kumuluje prvky medzinárodného a vnútroštátneho práva, a tým vytvára novú kvalitu právnych vzťahov.<sup>420</sup>

Aktom sekundárneho práva sa dokonca ani nepriznáva povaha prameňa medzinárodného práva, pretože z hľadiska vecnej pôsobnosti a metód regulácie majú právne akty vydané orgánmi Európskej únie oveľa bližšie k právu vnútroštátnemu než

---

<sup>417</sup> Vid' TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 305-306.

<sup>418</sup> Podrobne TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 306-322.

<sup>419</sup> Vid' MALENOVSKÝ, J. *Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště*. Brno: Doplněk, 2000, s. 49. Taktiež *van Gend en Loos*, ods. 7 a 8.

<sup>420</sup> ŠIŠKOVÁ, N., STEHLÍK, V. *Evropské právo I - Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s. 75-76.

k právu medzinárodnému. Malenovský<sup>421</sup> uvádza, že postavenie určitej medzinárodnej organizácie (a teda aj práva vytváraného orgánmi tejto organizácie) je determinované v prvom rade charakterom právomocí a pôsobnosti (teda aj povahou vytváraných právnych aktov), pričom okolnosti jej vzniku sú menej významné.

Špecifický charakter európskeho práva a jeho odlišnosť od medzinárodného práva je okrem judikatúry Súdneho dvora zdôraznená aj v čl. 218 ods. 11 Zmluvy o fungovaní EU (pôvodný čl. 300 Zmluvy o ES), ktorý dáva Súdnemu dvoru osobitnú právomoc vydať stanovisko k súladu a zlučiteľnosti zamýšľanej dohody s normami primárneho práva.<sup>422</sup>

Z hľadiska európskeho práva je zrejmé, že presadzuje svoju nadradenosť nad právnymi poriadkami svojich členských štátov, pričom táto nadradenosť je dnes bežne uznávaná.<sup>423</sup> Zároveň však neuznáva prednosť či nadradenosť medzinárodného práva pred celým súborom európskeho práva, ale iba pred normami sekundárneho práva. To znamená, že akákoľvek norma pochádzajúca z iného právneho systému nemôže prevážiť nad ústavnými základmi, t.j. primárnym právom Európskej únie.<sup>424</sup> Na uvedenom závere nič nemení ani čl. 351 Zmluvy o fungovaní EU (pôvodný čl. 307 Zmluvy o ES), pretože záväzky vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy nemôžu mať za následok nerešpektovanie ústavných princípov európskeho práva.<sup>425</sup> Koskenniemi píše v tejto súvislosti o Európskej únii ako o „*suverénovi, ktorého zákony prevážia nad akoukoľvek inou právnou štruktúrou.*“<sup>426</sup>

Samostatnú otázku predstavuje problematika záväznosti tých medzinárodných zmlúv pre Európsku úniu, ku ktorým pristúpili všetky jej členské štáty, avšak samotná Európska únia to neučinila. To je aj prípad Charty OSN a právnych aktov vydaných na jej základe. Rozsudkom vo veci *Bosphorus v. Minister for Transport, Energy and Communications* zaujal Súdny dvor stanovisko, v zmysle ktorého je potrebné

---

<sup>421</sup> Vid' MALENOVSKÝ, J. *Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště*. Brno: Doplněk, 2000, s. 50.

<sup>422</sup> Obdobnou právomocou spravidla disponujú ústavné sudy jednotlivých štátov.

<sup>423</sup> Vid' rozsudky *Solange I* a *Solange II*.

<sup>424</sup> Vid' SCHÜTZE, R. On 'Middle Ground'. *The European Community and Public International Law. European University Institute Working Papers*. 2007, č. 13, s. 3.

<sup>425</sup> Vid' *Kadi a Al Barakat*, ods. 285, 308. Taktiež ZIEGLER, K. S. Strengthening the Rule of Law, but Fragmenting International Law: The *Kadi* Decision of the ECJ from the Perspective of Human Rights. *Human Rights Law Review*. 2009, č. 2, s. 295.

<sup>426</sup> Vid' KOSKENNIEMI, M. *International Law: Between Fragmentation and Constitutionalism*, ods. 3 („...European Union as a sovereign whose laws override any other legal structure.“).

rešpektovať ústavné princípy európskeho práva aj v tom prípade, keď sa členské štáty EU rozhodnú pre splnenie svojich povinností vyplývajúcich z Charty OSN použiť nástroj európskeho práva. Pre Európsku úniu však nie sú záväzné povinnosti vyplývajúce z Charty OSN; poskytuje iba prostriedky pre splnenie povinností svojich členských štátov, ak sa rozhodnú pre použitie postupov európskeho práva, resp. ak je vzhľadom na danú vecnú oblasť použitie prostriedkov európskeho práva povinné.<sup>427</sup>

Medzinárodné právo (ako ostatne každý právny systém) má tendenciu k ovládnutiu chovania svojich subjektov, t.j. najmä štátov a medzinárodných organizácií, vrátane Európskej únie. Zásada superiority medzinárodného práva síce nie je zakotvená v Charte OSN, bola však viackrát potvrdená v rozhodnutiach Stáleho dvora medzinárodnej spravodlivosti a Medzinárodného súdneho dvora.<sup>428</sup>

Na tomto mieste treba tiež poznamenať, že čl. 103 Charty OSN sa netýka vzťahu medzinárodného práva k iným právnym systémom, ale predstavuje určitý druh kolíznej normy v rámci samotného medzinárodného práva pre prípad, že sa medzinárodno-právne záväzky jeho subjektov dostanú do konfliktu. V zmysle uvedeného ustanovenia majú prednosť záväzky z Charty OSN, ak dôjde k rozporu medzi záväzkami členských štátov OSN vyplývajúcich z Charty OSN a záväzkami podľa inej medzinárodnej zmluvy, za ktorú sa pokladá i Zmluva o Európskej únii, Zmluva o fungovaní Európskej únie alebo Dohovor.<sup>429</sup>

Z hľadiska medzinárodného práva nie je možné uvádzať normu európskeho práva majúceho povahu právneho systému *sui generis* ako dôvod pre nesplnenie medzinárodno-právneho záväzku členského štátu EU.<sup>430</sup> Pri hodnotení vzťahu európskeho a medzinárodného práva sa preto objavujú rovnaké okruhy problémov ako pri skúmaní vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva.<sup>431</sup>

Z uvedených skutočností jasne vyplýva, že medzinárodné právo, resp. právo OSN a taktiež európske právo má tendenciu presadiť na základe vlastných pravidiel svoju prednosť pred druhým (a akýmkoľvek iným) právnym systémom. Riešenie

<sup>427</sup> Vid' SCHÜTZE, R. On 'Middle Ground'. The European Community and Public International Law. *European University Institute Working Papers*. 2007, č. 13, s. 17, 19. Uvedený prístup bol potvrdený rozsudkom Súdneho dvora vo veci sp. zn. C-124/95.

<sup>428</sup> Vid' MALENOVSKÝ, J. *Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště*. Brno: Doplněk, 2000, s. 20, 21.

<sup>429</sup> Vid' napr. *Behrami a Saramati*.

<sup>430</sup> Vid' čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve.

<sup>431</sup> Vid' Summary of the Chatham House International Law Discussion Group meeting held on 22 January 2009: *UN and EU Sanctions: Human Rights and the Fight against Terrorism – The Kadi case*, s. 4.

konfliktu práva OSN a európskeho práva by mohol s konečnou platnosťou záväzne vyriešiť pravdepodobne akýsi nezávislý svetový súd. Pri neexistencii takého orgánu však neostáva nič iné, než aby o prípadných konfliktných situáciách rozhodovali príslušné orgány toho ktorého systému, pričom je logické, že pri rozhodovaní budú tieto orgány vychádzať z pravidiel svojho právneho systému. Preto je – v závislosti od toho, či preferujeme eurocentrický alebo internacionalistický<sup>432</sup> prístup – obhájitelný nielen záver o prednosti európskeho práva pred medzinárodným, ale aj záver opačný. Štáty, ktoré sú členmi OSN i EU, sa musia v konfliktných situáciách rozhodnúť, či uprednostnia svoje záväzky z Charty OSN alebo zo zakladacích zmlúv Európskej únie.<sup>433</sup> Nakoniec poznamenávam, že na stret európskeho a medzinárodného práva možno nazerať aj prizmou teórie o fragmentácii medzinárodného práva.<sup>434</sup>

## **VII.2. Rozsudok Všeobecného súdu**

Výbor pre sankcie zaradil do zoznamu sankcionovaných osôb aj pána Yassina Abdullaha Kadiho, občana Saudskej Arábie a organizáciu slúžiacu na transfery peňazí používanú prevažne imigrantmi pochádzajúcimi z Blízkeho východu a z východnej Afriky, Al Barakaat International Foundation.<sup>435</sup> V zmysle čl. 2 nariadenia Rady (ES) č. 881/2002 boli identifikačné údaje týchto subjektov prevzaté do prílohy tohto nariadenia. V záujme presnosti poznamenávam, že mená oboch subjektov sa nachádzali už na zozname tvoriacom prílohu nariadenia Rady (ES) č. 467/2001, na ktorý boli pridaní nariadeniami Komisie (ES) č. 2062/2001, resp. 2199/2001.

Vzhľadom na to, že oba subjekty popierali akúkoľvek spojitosť s terorizmom a boli presvedčené, že ich meno, resp. názov sa dostali na príslušný zoznam bezdôvodne, podali k Všeobecnému súdu (vtedajšiemu Súdu prvého stupňa) žalobu podľa v tej dobe

<sup>432</sup> Ako však správne uvádza Schütze, internacionalistický prístup vedie k tomu, že zakladacie zmluvy stratia svoj osobitný charakter a stanú sa iba bežnou medzinárodnou zmluvou (akou v zmysle rozsudku *Costa v. ENEL* nie sú). Vid' SCHÜTZE, R. On 'Middle Ground'. *The European Community and Public International Law. European University Institute Working Papers*. 2007, č. 13, s. 23.

<sup>433</sup> Vid' DANOSH, S. *The Kadi Case: the International Position of the European Union after the Ruling*. On-line zdroj, s. 47.

<sup>434</sup> K podrobnostiam o fragmentácii medzinárodného práva vid' *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*. Report of the Study Group of the International Law Commission. UN doc. A/CN.4/L.682.

<sup>435</sup> Vid' CAMERON, I. European Union Anti-Terrorist Blacklisting. *Human Rights Law Review*. 2003, č. 2, s. 227.

platného článku 230 Zmluvy o ES, ktorou sa pôvodne domáhali zrušenia nariadenia Rady (ES) č. 467/2001, a neskôr nariadenia Rady (ES) č. 881/2002 v rozsahu, v akom sa ich týka.

Posúdenie žalobných dôvodov týkajúcich sa porušenia základných práv tvorí podstatnú časť rozsudkov vo veciach *Kadi* a *Yusuf a Al Barakaat*. Všeobecný súd začína svoje posúdenie právneho stavu analýzou vzťahu medzinárodného a európskeho práva za účelom stanovenia, či preskúmanie tvrdeného porušenia základných práv vôbec patrí „do rozsahu jeho súdnej kontroly.“<sup>436</sup> Súd preskúmal a interpretoval príslušné články Charty OSN a Zmluvy o ES a dospel k záveru, že „z hľadiska medzinárodného práva majú povinnosti vyplývajúce z Charty OSN [...] nepopierateľne prednosť pred ich povinnosťami vyplývajúcimi z vnútroštátneho práva alebo medzinárodného zmluvného práva vrátane povinností podľa EDLP a Zmluvy o ES“, pričom táto prednosť sa vzťahuje aj na rezolúcie Bezpečnostnej rady OSN prijaté podľa kapitoly VII Charty OSN.<sup>437</sup> Táto prednosť vyplýva z ustanovení čl. 25, 48 a 103 Charty OSN a z pohľadu európskeho práva je potvrdená čl. 294 a 307 Zmluvy o ES.

Podľa Všeobecného súdu majú členské štáty EU „povinnosť neuplatniť akékoľvek ustanovenie práva Spoločenstva, či už ide o ustanovenie primárneho práva alebo o všeobecnú zásadu tohto práva, ktoré by mohli byť prekážkou pre správne vykonanie ich záväzkov podľa Charty OSN“.<sup>438</sup> Týmto záverom - evidentne inšpirovaným zásadou medzinárodného práva, v zmysle ktorej sa štát nemôže dovolávať ustanovení svojho vnútroštátneho práva ako dôvodu pre neplnenie medzinárodnej zmluvy<sup>439</sup> - negoval Všeobecný súd doktrínu Súdneho dvora, podľa ktorej predstavuje právo ES autonómny systém práva odlišný od medzinárodného práva a právnych poriadkov členských štátov EU. Okrem toho v podstate bezpodmienečne podriadil právo EU všeobecnému medzinárodnému právu, čím v danom prípade znemožnil uplatnenie systému Európskej únie pre ochranu základných práv. Tieto dva deficit sa stali hlavným predmetom kritiky.<sup>440</sup>

---

<sup>436</sup> Vid' *Kadi*, ods. 176.

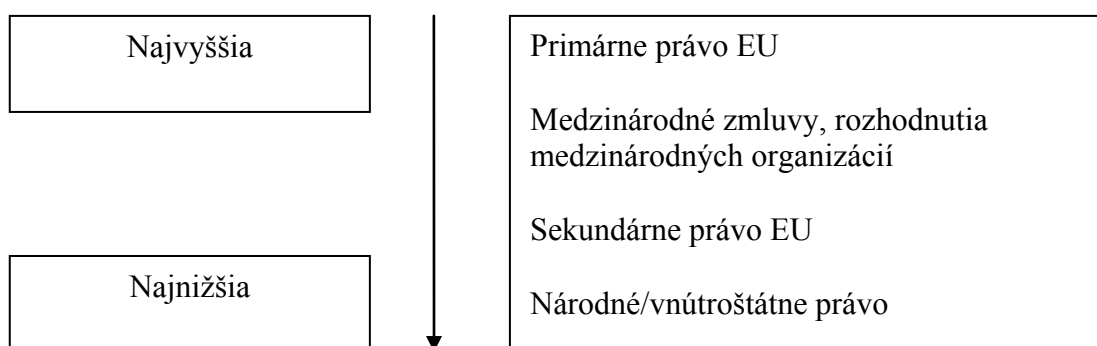
<sup>437</sup> Vid' *Kadi*, ods. 181 a 184.

<sup>438</sup> Vid' *Kadi*, ods. 190.

<sup>439</sup> Vid' čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve.

<sup>440</sup> Vid' MITSILEGAS, V. The External Dimension of EU Action in Criminal Matters. *European Foreign Affairs Law Review*. 2007, r. 12, s. 495

V dôsledku autonómnosti si EU vytvorila vlastnú hierarchiu noriem, kde je na najvyššom stupni primárne právo. Preto, aj keď prijmeme záväznosť rezolúcií Rady bezpečnosti OSN pre Európsku úniu (pričom toto tvrdenie je samo o sebe diskutabilné), nemôžu byť nadradené primárnemu právu.<sup>441</sup> Všeobecný súd novátorskou argumentáciou opierajúcou sa o „štrukturálne obmedzenia súdnej kontroly“<sup>442</sup> nesplnil svoju hlavnú povinnosť spočívajúcu v ochrane autonómie európskeho práva.<sup>443</sup> Všeobecný súd vlastne aplikoval na vzťah práva EU k medzinárodnému právu, resp. právnemu režimu OSN rovnaké pravidlá, aké upravujú vzťah práva členských štátov EU k právu EU.



Tabuľka 1: Hierarchia noriem v európskom práve podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora<sup>444</sup>

Všeobecný súd dospel k záveru, že akékoľvek posudzovanie napadnutého nariadenia na základe primárneho práva EU by zároveň nutne znamenalo i nepriame posudzovanie rezolúcií Rady bezpečnosti OSN.<sup>445</sup>

Všeobecný súd preto odmietol posúdiť napadnuté právne akty z hľadiska ochrany ľudských práv garantovaných právom EU, nepoprel však svoju právomoc

<sup>441</sup> Vid' LAVRANOS, N. UN Sanctions and Judicial Review. *Nordic Journal of Intl. Law*. 2007, č. 1, s. 11.

<sup>442</sup> Vid' *Kadi*, ods. 212.

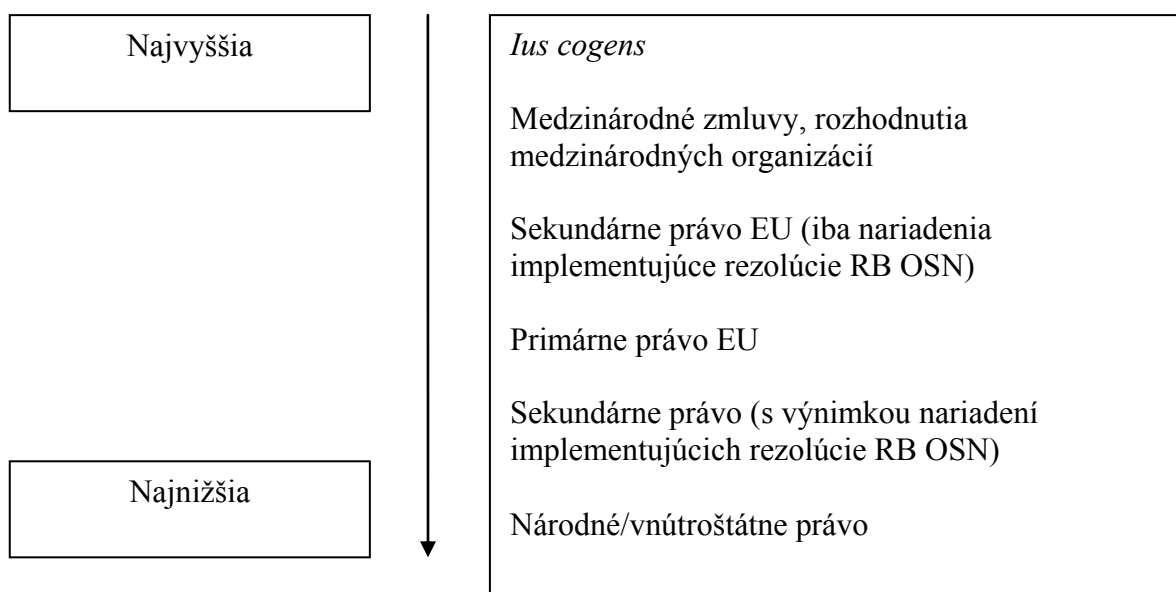
<sup>443</sup> Vid' v tejto súvislosti rozsudok ESD z 30. 6. 2006, sp. zn. C-459/03, ods. 123: „an international agreement cannot affect the allocation of responsibilities defined in the Treaties and, consequently, the autonomy of the Community legal system, compliance with which the Court ensures under Article 220 EC.“

<sup>444</sup> Vid' LAVRANOS, N. Judicial review of UN Sanctions by the Court of First Instance. *European Foreign Affairs Review*. 2006, r. 11, s. 478.

<sup>445</sup> Vid' HALBERSTAM, D., STEIN, E. The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order. *Common Market Law Review*. 2009, r. 46, s. 50.



absolútne, pretože „*má právomoc incidenčným spôsobom preskúmať zákonnosť sporných rezolúcií Bezpečnostnej rady vo vzťahu k ius cogens*.“<sup>446</sup> *Ius cogens* teda predstavuje mantinel, ktorý Rada bezpečnosti OSN nemôže podľa Všeobecného súdu prekročiť pri výkone svojej právomoci. Zásadný nedostatok právnej ochrany zakladajúcej sa na pravidlách *ius cogens* však spočíva v tom, že kým je povaha uvedených pravidiel presne definovaná, obsah a rozsah tejto koncepcie ostáva sporný.<sup>447</sup> Z uvedeného dôvodu je potenciálna ochrana poskytovaná Všeobecným súdom neistá a nepredvídateľná, keďže nikto nedokáže presne určiť (resp. neexistuje jednotný, všeobecne prijímaný právny názor), či určité ľudské právo dosiahlo povahu normy *ius cogens*.



Tabuľka 2: Hierarchia noriem v európskom práve podľa jednej z možných interpretácií rozsudku Všeobecného súdu vo veciach *Kadi* a *Yusuf a Al Barakaat*<sup>448</sup>

Toto tvrdenie potvrdzuje argumentácia súdu v rámci skúmania, či napadnuté protiteroristické opatrenia porušujú ľudské práva povahy *ius cogens*. Súd sa nezaoberá povahou a vlastnosťami noriem *ius cogens*, a taktiež priradenie jednotlivých práv do skupiny týchto noriem postráda analýzu. Dá sa preto vychádzať z predpokladu, že tento nedostatok inak v iných častiach podrobne odôvodneného rozsudku nie je dielom

<sup>446</sup> Vid' *Kadi*, ods. 226.

<sup>447</sup> K všeobecnému pojednaniu o *ius cogens* viď kapitolu č. IV.2.

<sup>448</sup> Vid' LAVRANOS, N. Judicial review of UN Sanctions by the Court of First Instance. *European Foreign Affairs Review*. 2006, r. 11, s. 478.

náhody, ale práve dôsledkom nedostatku všeobecnej zhody.<sup>449</sup> Zanedbaním dôkladného odôvodnenia svojej teórie o posudzovaní rezolúcií Rady bezpečnosti OSN z hľadiska *ius cogens*, a taktiež nedostatočným skúmaním povahy dotknutých ľudských práv však Všeobecný súd spôsobil výrazné trhliny na presvedčivosti týchto častí svojho rozsudku.

Súd bez akéhokoľvek skutkového či právneho základu konštatuje, že iba svojvoľné zbavenie vlastníckeho práva možno chápať ako porušenie *ius cogens*, a zároveň dodáva, že v danom prípade sa o svojvoľné zbavenie tohto práva nejedná. Odôvodňuje to jednak významom boja proti terorizmu, ktorý predstavuje základný verejný záujem medzinárodného spoločenstva, jednak skutočnosťou, že zmrazenie finančných prostriedkov je zabezpečovacím opatrením, ktoré na rozdiel od zhabania vecí neporušuje podstatu vlastníckeho práva, ale iba slobodu jeho použitia.<sup>450</sup> Domnievam sa, že vzhľadom na možné dlhodobé trvanie a úplné vylúčenie akýchkoľvek dispozícií so zmrazeným majetkom<sup>451</sup> je možné v určitých prípadoch pokladať uplatňovanie tejto sankcie za *de facto* vyvlastnenie. Zvláštny spravodajca taktiež nepokladá zmrazenie finančných prostriedkov za preventívne opatrenie, a z dôvodu závažnosti sankcie to považuje za sankciu trestného práva.<sup>452</sup> V tomto prípade by nastupovali prísnejšie pravidlá pre zásah orgánov verejnej moci. Na druhej strane existuje i názor, že ochrana vlastníctva nemá povahu *ius cogens*, a preto by mu nemohla byť poskytnutá ochrana postupom Všeobecného súdu za žiadnych okolností.<sup>453</sup>

Čo sa týka práva byť vypočutý, a všeobecne práva na spravodlivý proces, Všeobecný súd sa vôbec nezaoberal jeho povahou z hľadiska jeho zaradenia do skupiny noriem *ius cogens*. Mal pritom jedinečnú šancu vysporiadať sa s rozdielnymi názormi vyjadrenými Výborom pre ľudské práva, ktorý pokladá právo na spravodlivý proces za absolútne a nederogovateľné,<sup>454</sup> a časťou akademickej obce, ktorá je ochotná uznať

---

<sup>449</sup> Vid' KÄMMERER, J. A. Die Urteile „Kadi“ und „Yusuf“ des EuG und ihre Folgen. *Europäisches Recht*. 2008, č. 1, s. 81.

<sup>450</sup> Vid' *Kadi*, ods. 242-248.

<sup>451</sup> Zmiernené rezolúciou Rady bezpečnosti OSN č. 1452 (2002) vo vzťahu k zdrojom potrebným na živobytie.

<sup>452</sup> Vid' Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN doc. A/63/223, ods. 16.

<sup>453</sup> Vid' WOOD, M. *The UN Security Council and International Law*, s. 16.

<sup>454</sup> Vid' SCHEU, H. CH. *Sankce Rady bezpečnosti OSN proti jednotlivcům a jejich provedení v evropském právu*. In MACHALOVÁ, T. (ed.) *K odkazu Jaroslava Kallaba: právně-filosofická východiska trestní politiky v procesu evropské integrace*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 250.

právo na spravodlivý proces za súčasť pravidiel *ius cogens* nanajvýš v prípade, ak má poskytnúť právnu ochranu inému ľudskému právu povahy *ius cogens*.<sup>455</sup>

Všeobecný súd iba konštatoval, že kvôli záujmu medzinárodného spoločenstva na bezpečnosti a tajnému charakteru dôkazov je možnosť žalobcov vyjadriť sa k reálnosti a relevantnosti skutkov a dôkazov použitých proti nim kategoricky vylúčená. Je však šokujúce, že sa súd „domnieva, že ochrana základných práv zainteresovaného nevyžaduje, aby mu boli oznámené skutočnosti a dôkazy pripustené proti nemu“. Okrem toho pokladá uplatnenie práva byť vypočutý za zbytočné, lebo vypočutie žalobcu v procese prijímania nariadenia by nemohlo viesť k zmene stanoviska orgánu EU ohľadne uloženia sankcie, pretože diskrečná právomoc vo vzťahu k určení adresátov sankcií náleží výhradne Výboru pre sankcie.<sup>456</sup>

Záver Všeobecného súdu sú v príkrom rozpore s vyššie uvedenou judikatúrou Súdneho dvora, podľa ktorej treba rešpektovať právo na obhajobu vo všetkých konaniach, ktoré sa môžu týkať dotknutej osoby a z ktorých pre ňu môžu vyplývať negatívne dôsledky, a to dokonca aj v prípade, keď neexistuje právna úprava predmetného konania.<sup>457</sup>

Podľa názoru Všeobecného súdu nedošlo ani k porušeniu práva na účinnú súdnu ochranu, keďže žalobca mal možnosť podať svoju žalobu.<sup>458</sup> To je síce pravda, avšak súd si z vlastnej iniciatívy, odvolávajúc sa na štrukturálne obmedzenia, okresal svoju právomoc do takej miery, že o účinnej súdnej ochrane nemôže byť reč.

Všeobecný súd potvrdil svoju argumentáciu aj v ďalších konaniach. Vo veci *Ayadi* priznal žalobcovi právo na umožnenie účinného uplatnenia svojho stanoviska pred príslušnými vnútroštátnymi orgánmi v rámci žiadosti o opätovné preskúmanie svojho prípadu. Členské štáty EU pritom nie sú oprávnené odmietnuť začatie konania o preskúmaní iba z toho dôvodu, že zainteresovaní nie sú schopní predložiť presné a relevantné informácie na podporu svojich žiadostí, pretože z dôvodu ich tajnej povahy sa nemohli dozvedieť o presných dôkazoch, ktoré odôvodňovali ich zahrnutie na sporný zoznam. Jednotlivci pri uplatnení svojich argumentov proti Výboru pre sankcie závisia od diplomatickej ochrany, preto sú podľa Všeobecného súdu členské štáty EU povinné

<sup>455</sup> Vid' WOOD, M. *The UN Security Council and International Law*, s. 16.

<sup>456</sup> Vid' *Kadi*, ods. 258, 273 a 274.

<sup>457</sup> Vid' *Yusuf a Al Barakaat*, ods. 325.

<sup>458</sup> Vid' *Kadi*, ods. 278.

dbať o to, aby prípad zainteresovaných osôb bol bez odkladu, lojálne a nestranne predložený výboru na preskúmanie, ak sa to zdá objektívne odôvodnené s ohľadom na predložené relevantné informácie.<sup>459</sup>

Súd tu vychádza z predpokladu funkčnej rovnocennosti diplomatickej ochrany a ochrany poskytovanej nezávislým súdom. Táto predstava je však výrazom zásadného nepochopenia funkcií a uplatňovania diplomatickej ochrany. V zmysle medzinárodného práva sa jedná o oprávnenie štátu, nie jeho konkrétného občana, a preto jednotlivec nemá nárok dovolávať sa jej uplatnenia. Diplomatická ochrana nepredstavuje typ právneho procesu, je naopak procesom politickým a diplomatickým, kde majú záujmy odlišné od ochrany ľudských práv významnú váhu. Jej efektívne uplatnenie predpokladá v neposlednom rade vynikajúce diplomatické vzťahy s USA, keďže okolo 95 % subjektov sa dostane na zoznamy sankcionovaných osôb práve na ich návrh.<sup>460</sup>

Rozsudky Všeobecného súdu vo veciach *Kadi*, *Yusuf a Al Barakaat* a *Ayadi* spochybniť zásadu, že základné ľudské práva tvoria integrálnu súčasť práv, ktorých sa môže jednotlivec dovolávať žalobou na neplatnosť právneho aktu EU.<sup>461</sup> Domnievam sa, že pozitívnu stránkou prístupu súdu je snaha o hierarchizáciu medzinárodného práva, ktorá by viedla k vytvoreniu jednotného systému s vnútornou harmóniou, a tým k odstráneniu negatívnych dopadov fragmentácie.<sup>462</sup> Treba si však uvedomiť, že aj vo vzťahu k medzinárodnému právu je prístup Všeobecného súdu ambivalentný: naraz totiž subordinuje právo regionálnej organizácie všeobecnému medzinárodnému právu, a zároveň sa prehlasuje za príslušný k nezávislému preskúmvaniu aktov OSN na základe špecifických noriem medzinárodného práva.<sup>463</sup>

Potenciálne a neisté výhody vyplývajúce z tohto kroku však zďaleka zaostávajú za reálnou hrozbou, ktorú predstavuje argumentácia Všeobecného súdu pre ochranu ľudských práv. Nie je predsa prijateľné, aby akt exekutívnej povahy vydaný

---

<sup>459</sup> Vid' *Ayadi*, ods. 147-149.

<sup>460</sup> Vid' KUNOY, B., DAWES, A. Plate Tectonics in Luxembourg: The *Ménage à Trois* between EC Law, International Law and the European Convention on Human Rights Following the UN Sanctions Cases. *Common Market Law Review*. 2009, r. 46, s. 93-94.

<sup>461</sup> KUNOY, B., DAWES, A. Plate Tectonics in Luxembourg: The *Ménage à Trois* between EC Law, International Law and the European Convention on Human Rights Following the UN Sanctions Cases. *Common Market Law Review*. 2009, r. 46, s. 74.

<sup>462</sup> K fragmentácii medzinárodného práva vid' Report of the Study Group of the International Law Commission. *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*.

<sup>463</sup> Vid' DE BÚRCA, G. The European Court of Justice and the International Legal Order After *Kadi*. *Harvard International Law Journal*. 2010, r. 51, č. 1, s. 22.

organizáciou založenou na princípoch právneho štátu nepodliehal súdnej kontrole, a to bez ohľadu na jej zahranično- a bezpečnostno-politické záujmy a možné dopady na politické a diplomatické vzťahy.<sup>464</sup>

### VII.2.1. Posudzovanie autonómnych sankcií

Do oka bijúcim je prístup Všeobecného súdu v porovnaní s jeho rozhodnutiami vo veciach *OMPI*, *Sison* a *Ocalan*, v ktorých rozhodoval o súlade tzv. autonómnych sankcií EU s požiadavkami na ochranu ľudských práv. Skutočnosť, že sa dotknuté subjekty nedostali na zoznam sankcionovaných osôb na základe rozhodnutia Výboru pre sankcie či iného orgánu OSN, ale na základe suverénneho a nezávislého rozhodnutia orgánu EU, umožňuje Všeobecnému súdu uplatniť svoje kontrolné právomoci v plnom rozsahu.<sup>465</sup>

Súd týmto prístupom evidentne diskriminuje dotknuté subjekty, keďže rozsah ochrany ich základných práv činí závislým od – pre sankcionované osoby nerelevantnej – skutočnosti, či sa na zoznam teroristov dostali na základe rozhodnutia orgánu OSN alebo EU.<sup>466</sup> Týmto priam núka možnosť členským štátom EU vyhnúť sa súdnej kontrole: stačí, ak návrh na zaradenie istej osoby do zoznamu teroristov podajú Výboru pre sankcie, nie príslušnému orgánu EU.

Žalobcovia sa taktiež v týchto prípadoch popri iných argumentoch odvolávali aj na porušenie svojich základných práv, a to práva na obhajobu, práva na účinnú súdnu ochranu a na porušenie povinnosti orgánov EU odôvodniť svoje akty.<sup>467</sup> Vzhľadom na neprítomnosť štrukturálnych obmedzení<sup>468</sup> podľa rozsudku *Kadi* preskúmal súd napadnuté právne akty vo svetle garancií ochrany ľudských práv zabezpečených primárnym právom EU.

Právo na obhajobu pozostáva z dvoch základných prvkov: jednak musia byť sankcionovanej osobe oznámené údaje uvádzané proti nej, jednak jej musí byť

<sup>464</sup> Vid' KARAYIGIT, M. T. *The Yusuf and Kadi Judgements: The Scope of EC Competences in Respect of Restrictive Measures*. *Legal Issues of Economic Integration*. 2006, č. 4, s. 399.

<sup>465</sup> Vid' CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 506.

<sup>466</sup> Vid' LAVRANOS, N. *UN Sanctions and Judicial Review*. *Nordic Journal of Intl. Law*. 2007, č. 1, s. 17.

<sup>467</sup> Vid' *OMPI*, ods. 64, 65; *Ocalan*, ods. 52; *Sison*, ods. 103.

<sup>468</sup> K odlišeniu autonómnych sankcií od prevzatých sankcií vid' *OMPI*, ods. 99-107.

umožnené vyjadriť sa k týmto skutočnostiam. V tejto súvislosti treba odlišiť prvotné rozhodnutie o zmrazení finančných prostriedkov od následných rozhodnutí. Prvotné zmrazenie finančných prostriedkov musí mať z povahy veci účinok prekvapenia, inak by mohlo ohroziť účinnosť sankcií. Prvotné rozhodnutie preto nemôže byť predmetom predbežného oznámenia, ochrana základných práv osôb však vyžaduje, aby im boli dôvody oznámené súčasne s prijatím rozhodnutia alebo bezodkladne po jeho prijatí. Prijímanie následných rozhodnutí v rámci revízie<sup>469</sup> vyžaduje odlišný postup. V tomto štádiu sú už finančné prostriedky zmrazené, a preto oznámenie nemôže ohroziť ich účel. Z uvedeného dôvodu musí „akémukoľvek následnému rozhodnutiu o zmrazení finančných prostriedkov predchádzať nová možnosť vypočutia a prípadne oznámenie nových skutočností uvádzaných na obvinenie.“<sup>470</sup>

Ako som naznačil vyššie, existuje úzky vzťah medzi povinnosťou odôvodnenia a právom na účinnú súdnu ochranu. V skúmaných prípadoch nielenže nebolo žalobcom umožnené účinne uplatniť svoje právo na obhajobu pred Radou EU, ale vzhľadom na absenciu konkrétnych a špecifických dôvodov v napadnutom právnom akte im bolo znemožnené efektívne uplatnenie práva na súdnu ochranu.<sup>471</sup>

Porušenie uvedených práv a povinností predstavuje natoľko závažnú vadu, že je napravitelná iba zrušením napadnutých právnych aktov v rozsahu, v akom sa týkajú žalobcov.<sup>472</sup> V zmysle uvedených rozsudkov sa môže každá osoba úspešne domáhať výmazu svojho mena z príslušného zoznamu. Spôsob praktického uplatňovania protiteroristických opatrení EU tým utrážil vážnu ranu. Vznikla tým potreba, aby legislatívne a administratívne orgány prijali zásadnú zmenu vykonávania zmrazenia finančných prostriedkov.

Všeobecný súd zabezpečil, aby príslušné orgány Európskej únie neprijímali priamo použiteľné právne akty, ktoré nie sú v súlade s *acquis communautaire* vrátane garancií ochrany ľudských práv, odvolávajúc sa na potrebu implementovať spoločné pozície. Kontrola dodržiavania ľudských práv v spoločných pozíciách pritom nebola

---

<sup>469</sup> Vid' čl. 1 ods. 6 spoločnej pozície Rady č. 2001/931/SZBP.

<sup>470</sup> Vid' OMPI, ods. 93, 128-131. Podobne *Sison*, ods. 141, 212, 213.

<sup>471</sup> Vid' OMPI, ods. 165; *Sison*, ods. 219.

<sup>472</sup> Vid' OMPI, ods. 174, *Ocalan*, ods. 70.

vzhľadom na chýbajúcu právomoc európskych súdov možná. Táto skutočnosť samozrejme významne podkopáva legitimitu aktov bývalého druhého piliera.<sup>473</sup>

### **VII.3. Rozsudok Súdneho dvora**

Z predchádzajúceho textu vyplýva, že žalobcovia nemohli byť spokojní s rozsudkami Všeobecného súdu (okrem tých, ktoré sa týkali autonómnych sankcií), a preto podali odvolanie k Súdnu dvoru. Ten sa pri posudzovaní spojených vecí *Kadi a Al Barakaat* riadil vo viacerých častiach diametrálne odlišnými úvahami, a naplnil tak nádeje odbornej verejnosti, ktorá dúfala, že Súdny dvor stanoví prísnejšie kritériá pre dodržiavanie ľudských práv v prípade zmrazovania finančných prostriedkov.<sup>474</sup> Jedná sa mimochodom o prvý prípad, keď (akýkoľvek) súd potvrdil svoju právomoc preskúmať právne akty implementujúce rezolúciu Rady bezpečnosti OSN prijatú podľa kapitoly VII Charty OSN.<sup>475</sup>

Súdny dvor ako odvolací súd vychádzal z doktríny autonómie európskeho práva a z ústavných záruk z neho vyplývajúcich, a tým sa vrátil k zásadám, ktoré Všeobecný súd ignoroval.<sup>476</sup> Na základe hierarchie noriem v európskom práve mohol konštatovať, že „povinnosti, ktoré ukladá medzinárodná dohoda, nemôžu mať za následok zasahovanie do ústavných zásad Zmluvy ES, vrátane zásady, podľa ktorej všetky akty Spoločenstva musia dodržiavať základné práva, pričom toto dodržiavanie predstavuje podmienku ich zákonnosti.“<sup>477</sup> Nemalo by teda dochádzať k situáciám, keď rešpektovanie medzinárodno-právneho záväzku zároveň znamená opustenie kľúčových zásad ústavnosti určitého právneho systému, v skúmanom prípade európskeho práva.<sup>478</sup> O statuse medzinárodného práva v európskom práve nerozhoduje norma

<sup>473</sup> Vid' ECKES, CH. Case T-228/02, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Council and UK (OMPI)*, Judgement of the Court of First Instance (Second Chamber) of 12 December 2006. *Common Market Law Review*. 2007, r. 44, s. 1123.

<sup>474</sup> Vid' SCHEU, H. CH. *Sankce Rady bezpečnosti OSN proti jednotlivcům a jejich provedení v evropském právu*. In MACHALOVÁ, T. (ed.) *K odkazu Jaroslava Kallaba: právně-filosofická východiska trestní politiky v procesu evropské integrace*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 250.

<sup>475</sup> Vid' KELLER, H., FISCHER, A. The UN Anti-terror Sanctions Regime under Pressure. *Human Rights Law Review*. 2009, r. 9, č. 2, s. 265.

<sup>476</sup> Vid' TOMÁŠEK, M.: *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009, s. 147.

<sup>477</sup> Vid' *Kadi a Al Barakaat*, ods. 285.

<sup>478</sup> Vid' SCHÜTZE, R. On 'Middle Ground'. *The European Community and Public International Law. European University Institute Working Papers*. 2007, č. 13, s. 27.

medzinárodného práva, ale výlučne samotné európske právo.<sup>479</sup> Slovaní generálneho advokáta Madura „*medzinárodné právo môže prenikať* [do práva EU] *iba za podmienok stanovených ústavnými zásadami Spoločenstva.*“<sup>480</sup>

Súdny dvor pritom kládol veľký dôraz na ubezpečenie, že jeho súdny prieskum sa v žiadnom prípade netýka samotnej rezolúcie Rady bezpečnosti OSN.<sup>481</sup> Rozsudok Súdneho dvora, „*ktorým by sa rozhodlo, že akt Spoločenstva, ktorý má vykonať takúto rezolúciu, je v rozpore s vyššou normou právneho poriadku Spoločenstva, nezahŕňa spochybnenie prednosti tejto rezolúcie z hľadiska medzinárodného práva.*“<sup>482</sup> Tento záver je dôsledkom konzistentného dualistického prístupu Súdneho dvora, ktorý vylučuje akýkoľvek prieskum legality rezolúcií Rady bezpečnosti OSN, a to dokonca aj vo svetle *ius cogens*.<sup>483</sup> Súdny dvor týmto spôsobom oddelil zdroj záväzku pre konanie orgánov Európskej únie od prijatia právneho predpisu EU, ktorým sa priznáva účinok sankciám na území Európskej únie, teda od samotného konania.<sup>484</sup> Vzhľadom na to, že Súdny dvor môže podľa svojho tvrdenia preskúmať jedine napadnuté právne akty Európskej únie z hľadiska ich súladu s primárnym právom Európskej únie, a nie s inými súbormi právnych noriem, neprichádza do úvahy, aby súdy Európskej únie vykonali právne posúdenie samotnej rezolúcie Rady bezpečnosti OSN, a to dokonca ani z hľadiska jej súladu s *ius cogens*.<sup>485</sup> Zjednodušene by sa teda dal názor Súdneho dvora zhrnúť tak, že posúdenie platnosti či zákonnosti aktov medzinárodného práva náleží iným orgánom, ktoré ich môžu posudzovať vo svetle *ius cogens* alebo iných aplikovateľných noriem. Súdny dvor je príslušný iba k posúdeniu aktov európskeho práva z hľadiska vyšších, ústavných noriem samotného európskeho práva. Daný záver pritom platí bez ohľadu na to, či bol posudzovaný akt prijatý na

---

<sup>479</sup> Vid' ZIEGLER, K. S. Strengthening the Rule of Law, but Fragmenting International Law: The *Kadi* Decision of the ECJ from the Perspective of Human Rights. *Human Rights Law Review*. 2009, č. 2, s. 293.

<sup>480</sup> Vid' Návrhy generálneho advokáta M. Poiares Maduro vo veci sp. zn. C-402/05 P, ods. 24.

<sup>481</sup> Vid' KELLER, H., FISCHER, A. The UN Anti-terror Sanctions Regime under Pressure. *Human Rights Law Review*. 2009, r. 9, č. 2, s. 265.

<sup>482</sup> Vid' *Kadi a Al Barakaat*, ods. 288.

<sup>483</sup> Vid' ZIEGLER, K. S. Strengthening the Rule of Law, but Fragmenting International Law: The *Kadi* Decision of the ECJ from the Perspective of Human Rights. *Human Rights Law Review*. 2009, č. 2, s. 293.

<sup>484</sup> Vid' KUNOY, B. The Jurisdiction of the ECJ to Review the Legality of the Transposition of an International Act in the EC Legal Order. *Nordic Journal of International Law*. 2007, č. 1, s. 37.

<sup>485</sup> Vid' *Kadi a Al Barakaat*, ods. 287, 327.



základe voľného uváženia orgánov EU, alebo z dôvodu potreby implementovať akt iného subjektu medzinárodného práva.

Súdny dvor síce uznáva postavenie Rady bezpečnosti OSN a jej rezolúcií prijímaných podľa kapitoly VII Charty OSN, avšak v prípade, že implementácia určitej rezolúcie je uskutočnená aktom európskeho práva nerešpektujúcim normy patriace do súboru primárneho práva, musí prevážiť norma primárneho práva, a to dokonca na úkor (dočasného) nerešpektovania záväzkov vyplývajúcich z Charty OSN.<sup>486</sup> Súdny dvor vo veci *Kadi a Al Barakaat* jednoznačne potvrdil autonómiu a ústavnú prioritu práva EU a presadil primát vlastných ústavných hodnôt nad normami medzinárodného práva.<sup>487</sup>

Domnievam sa, že vzhľadom na to, že samotná Rada Bezpečnosti OSN vyžaduje od štátov, aby pri prijímaní akéhokoľvek opatrenia v boji proti terorizmu dodržiavali všetky svoje medzinárodno-právne záväzky, najmä v oblasti medzinárodnej ochrany ľudských práv, má postup Súdneho dvora oporu aj vo všeobecnom medzinárodnom práve.<sup>488</sup> Štáty a zároveň aj medzinárodné organizácie sú teda povinné zabezpečiť rešpektovanie ľudských práv vo svojich vykonávacích predpisoch a opatreniach, a to bez ohľadu na súlad samotných rezolúcií Rady bezpečnosti OSN s normami medzinárodného práva.<sup>489</sup> Uvádza sa tiež, že kým nebude umožnené nezávislé preskúmavanie rozhodnutí Výboru pre sankcie na úrovni OSN, musí byť súdne preskúmateľný aspoň implementačný akt príslušným orgánom implementujúceho štátu alebo medzinárodnej organizácie.<sup>490</sup>

---

<sup>486</sup> Vid' POSCH, A. *The Kadi case: rethinking the Relationship between EU Law and International Law?*

<sup>487</sup> Vid' DE BÚRCA, G. *The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi.* *Harvard International Law Journal.* 2010, r. 51, č. 1, s. 7, 49.

<sup>488</sup> Vid' čl. 6 rezolúcie RB OSN č. 1456 (2003), ktorý znie: „*States must ensure that any measure taken to combat terrorism comply with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with ... international human rights...*“ Treba však dodať, že na rozdiel od ostatných protiteroristických rezolúcií nebola rezolúcia č. 1456 (2003) prijatá podľa kapitoly VII Charty OSN. Vid' taktiež bod 6 preambule k rezolúcii Rady bezpečnosti OSN č. 1566 (2004) prijatej podľa kapitoly VII Charty OSN.

<sup>489</sup> Vid' KELLER, H., FISCHER, A. *The UN Anti-terror Sanctions Regime under Pressure.* *Human Rights Law Review.* 2009, r. 9, č. 2, s. 262.

<sup>490</sup> Vid' Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN doc. A/65/258, ods. 58.

### VII.3.1. Posúdenie namietaného porušenia základných práv

Vzhľadom na to, že Súdny dvor uznal svoju plnú právomoc vykonať kontrolu legality napadnutého nariadenia, mohol sa venovať jednotlivým žalobným dôvodom založeným na porušení základných práv, čím odstránil vadu rozsudku prvostupňového súdu spočívajúcu v podstate v odmietnutí spravodlivosti („*denial of justice*“).<sup>491</sup>

Súdny dvor konštatuje, že právo na spravodlivý proces pozostávajúce z práva na obhajobu, práva byť vypočutý a z práva na účinné súdne preskúmanie „*zjavne nebolo dodržané*“.<sup>492</sup> Rada EU pri rozhodovaní o sankciách proti žalobcom im neoznámila skutočnosti použité v ich neprospech a ani im nepriznala právo získať vedomosť o týchto skutočnostiach v primeranej lehote, čím ich obrala o možnosť vyjadriť sa v tomto ohľade.<sup>493</sup> Vzhľadom na vzájomné súvislosti pritom Súdny dvor nerozlišuje striktne právo byť vypočutý a povinnosť odôvodnenia a spája oba prvky do jednotného práva na oznámenie.<sup>494</sup>

Súdny dvor tiež uvádza, že sa dotknuté osoby nemohli vyjadriť k dôkazom uvádzaným proti nim ani pred Výborom pre sankcie, ani pred Radou EU. Zároveň ani jeden z týchto orgánov neodôvodnil svoje rozhodnutie týkajúce sa žalobcov. Absencia týchto postupov zároveň znižuje schopnosť súdov Európskej únie zabezpečiť účinnú súdnu ochranu.<sup>495</sup>

Súdny dvor síce uznáva, že ochrana národnej bezpečnosti a boj proti terorizmu predstavuje verejný záujem, ktorý môže brániť oznámeniu niektorých skutočností dotknutým osobám, to však neznamená, že základné procesné práva dotknutých subjektov možno obmedziť bez akýchkoľvek limitov. Orgány EU musia prijať techniky umožňujúce sklbiť legitímne bezpečnostné obavy a nevyhnutnosť v dostatočnom rozsahu priznať dotknutej osobe možnosť využiť práva procesnej obrany.<sup>496</sup> V tejto súvislosti je na škodu veci, že Súdny dvor aspoň v hrubých kontúrach nenaznačil, ako si

<sup>491</sup> Vid' SAUER, H., PAYANDEH, M. European Union: UN sanctions and EU fundamental rights. *International Journal of Constitutional Law*. 2009, č. 2, s. 312.

<sup>492</sup> Vid' *Kadi a Al Barakaat*, ods. 334.

<sup>493</sup> Vid' *Kadi a Al Barakaat*, ods. 348.

<sup>494</sup> Vid' KÄMMERER, J. A. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall „Kadi“: Ein Triumph der Rechtsstaatlichkeit? *Europäisches Recht*. 2009, č. 1, s. 124.

<sup>495</sup> Vid' ZIEGLER, K. S. Strengthening the Rule of Law, but Fragmenting International Law: The *Kadi* Decision of the ECJ from the Perspective of Human Rights. *Human Rights Law Review*. 2009, č. 2, s. 302.

<sup>496</sup> Vid' *Kadi a Al Barakaat*, ods. 342-344.

predstavuje zosúladenie týchto záujmov. Ako orgán súdnej moci síce nemôže vytvárať právne normy a dávať pokyny legislatívnym orgánom, domnievam sa však, že načrtnutie istého spôsobu riešenia mohlo prispieť do diskusie ohľadne stanovenia nových postupov rešpektujúcich základné práva.

Čo sa týka fázy prijímania sankcií, venuje Súdny dvor pozornosť nielen postupu orgánov EU, ale aj fungovaniu sankčného mechanizmu OSN.<sup>497</sup> Tento prístup je zaujímavý z dvoch dôvodov: posudzovanie postupu Výboru pre sankcie je v kontraste s tvrdenou ústavno-právnou samostatnosťou a nezávislosťou európskeho práva a zameraním preskúmania iba na akty tohto právneho poriadku,<sup>498</sup> a jednak „procesné záruky na úrovni správneho konania nikdy nemôžu odstrániť potrebu následného súdneho preskúmania.“<sup>499</sup>

Z uvedeného vyplýva, že Súdny dvor by mal preskúmať právne akty bez ohľadu na úpravu procesu na pôde OSN. Okrem toho je zrejmé, že jedine orgán Európskej únie má právomoc dohliadať na rešpektovanie práv garantovaných týmto právnym poriadkom. Niektorí autori uvádzajú, že zabezpečenie práva na spravodlivý proces orgánmi EU je dôležité i kvôli absencii podobného práva v rámci sankčného mechanizmu OSN.<sup>500</sup> Aj keby bolo uvedené právo zabezpečené, Súdny dvor by mal bez ohľadu na to preskúmať právne akty EU a postup vedúci k ich prijatiu, keďže iba k tomu má právomoc a rešpektovanie istých pravidiel príslušným orgánom OSN automaticky neznamená, že dané pravidlá dodržal aj orgán Európskej únie.

Z okolností prípadu je možné dovodiť, že napriek tvrdenému zameraniu iba na preskúmavanie právneho aktu EU tkvie hlavný nedostatok fungovania sankčného mechanizmu v postupoch príslušných orgánov OSN.<sup>501</sup> Niektorí autori dokonca z dôkladnosti, ktorú Súdny dvor venoval posudzovaniu ochrany práv pred orgánmi

---

<sup>497</sup> Vid' *Kadi a Al Barakaat*, ods. 320-325.

<sup>498</sup> Vid' KÄMMERER, J. A. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall „Kadi“: Ein Triumph der Rechtsstaatlichkeit? *Europäisches Recht*. 2009, č. 1, s. 125.

<sup>499</sup> Vid' Návrhy generálneho advokáta M. Poiares Maduro vo veci sp. zn. C-402/05 P, ods. 51.

<sup>500</sup> Vid' DE SENA, P., VITUCCI, M. C. The European Courts and the Security Council: Between *Dédoublement Fonctionnel* and Balancing of Values. *The European Journal of International Law*. 2009, č. 1, s. 224.

<sup>501</sup> Vid' GOVAERE, I. *The importance of International Developments in the case-law of the European Court of Justice: Kadi and the autonomy of the EC legal order*, s. 3.

OSN, odvodzujú, že Súdny dvor nevylučuje aplikáciu doktríny *Solange* vo vzťahu európskeho práva k medzinárodnému.<sup>502</sup>

Čo sa týka práva na ochranu vlastníckeho práva, Súdny dvor pokladá zmrazenie finančných prostriedkov rovnako ako Všeobecný súd za obmedzenie v užívaní práva, ktoré „navyše musí byť považované za značné vzhľadom na všeobecný dosah“ a dlhú dobu uplatňovania.<sup>503</sup> Tento záver pokladajú niektorí autori za nedostatočný a poukazujú na to, že s ohľadom na ich rozsah a trvanie uplatňovania predstavujú *de facto* konfiškáciu a je im inherentná vlastnosť trestu.<sup>504</sup>

Súdny dvor následne pristupuje ku skúmaniu proporcionality medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom. Vychádza z premisy, že normotvorcovi treba priznať veľkú mieru voľnej úvahy („*margin of appreciation*“) nielen pri výbere prostriedkov, ale aj pri prijatí rozhodnutia, či sú ich dôsledky legitímne vo všeobecnom záujme s úmyslom dosiahnuť cieľ právnej úpravy. Uznáva, že význam cieľov napadnutého nariadenia môže odôvodniť negatívne následky, a to aj rozsiahle, pre určité subjekty. Vzhľadom na význam opatrení v boji proti hrozbám voči medzinárodnému mieru a bezpečnosti nemôže byť zmrazenie finančných prostriedkov samo osebe nevhodné alebo neprimerané.<sup>505</sup>

Rozsudok je v tejto súvislosti v plnom súlade s judikátúrou ESĽP k čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru, na ktorú na viacerých miestach odkazuje. Okrem hmotno-právnej otázky spočívajúcej v skúmaní proporcionality treba zohľadniť aj isté procesné požiadavky. Uvedený článok Dohovoru síce nestanovuje explicitne nároky na proces, avšak v zmysle judikatúry ESĽP musí byť jednotlivcovi daná rozumná možnosť na uplatnenie svojho stanoviska.<sup>506</sup>

Treba pritom zásadne rozdeliť otázku porušenia niektorého základného práva od otázky, či neposkytnutím efektívnych prostriedkov na ochranu práva nedošlo k porušeniu základných procesných požiadaviek. Na druhej strane však je úprava

---

<sup>502</sup> Vid' ECKHOUT, P. *Kadi and Al Barakaat: Luxembourg is not Texas – or Washington DC*. On-line zdroj.

<sup>503</sup> Vid' *Kadi a Al Barakaat*, ods. 358.

<sup>504</sup> Vid' THALLINGER, G. Sense and Sensibility of the Human Rights obligations of the United Nations Security Council. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 2007, č. 4, s. 1034.

<sup>505</sup> Vid' *Kadi a Al Barakaat*, ods. 360-363.

<sup>506</sup> Vid' DE SENA, P., VITUCCI, M. C. The European Courts and the Security Council: Between *Dédoublement Fonctionnel* and Balancing of Values. *The European Journal of International Law*. 2009, č. 1, s. 226.

procesu práve spôsobom účinnej ochrany základných práv. Preto má absencia procesných prostriedkov na ochranu proti porušeniu základného práva významný vplyv aj na hmotno-právne hodnotenie situácie.<sup>507</sup>

Vada napadnutého nariadenia spočívala v tom, že bolo „*prijaté bez toho, aby poskytlo akúkoľvek záruku, ktorá by [žalobcom] umožnila predložiť vec príslušným orgánom, a to v situácii, v ktorej obmedzenie vlastníckych práv musí byť považované za značné.*“<sup>508</sup> Z uvedeného dôvodu predstavuje napadnuté nariadenie neodôvodnené obmedzenie práva žalobcov vlastniť majetok.

Na základe vyššie uvedených skutočností Súdny dvor zrušil napadnuté rozsudky Všeobecného súdu a zároveň aj nariadenie Rady (ES) č. 881/2002 v rozsahu, v akom sa týka pána Kadiho a právnickej osoby Al Barakaat International Foundation.

#### **VII.4. Vývoj po vynesení rozsudku**

Vzhľadom na potenciálne neodvratiteľné a nenapraviteľné následky okamžitého zrušenia nariadenia Rady (ES) č. 881/2002 v rozsahu, v akom sa týka žalobcov, stanovil Súdny dvor, že účinky rozhodnutia nastúpia až po uplynutí troch mesiacov odo dňa jeho vyhlásenia. V opačnom prípade by totiž poskytol žalobcom priestor na vykonanie opatrení, ktoré by fakticky zmarili opätovnú aplikáciu sankcií proti nim.<sup>509</sup>

V stanovenej trojmesačnej lehote bolo prijaté nariadenie Komisie (ES) č. 1190/2008, ktoré žalobcov opäť zaradilo na zoznam adresátov sankcií. Pred prijatím tohto právneho aktu bolo žalobcom poskytnuté zhrnutie dôvodov, ktoré viedli Výbor pre sankcie k ich zaradeniu na zoznam sankcionovaných osôb. Komisia im umožnila vyjadriť sa k predloženým dôvodom. Na základe preskúmania vyjadrení dospela Komisia k záveru, že vzhľadom na kontakty pána Kadiho a združenia Al Barakaat k teroristickej sieti Al Káida je ich zaradenie na zoznam odôvodnené.<sup>510</sup>

<sup>507</sup> Vid' KÄMMERER, J. A. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall „Kadi“: Ein Triumph der Rechtsstaatlichkeit? *Europäisches Recht*. 2009, č. 1, s. 126.

<sup>508</sup> Vid' *Kadi a Al Barakaat*, ods. 369.

<sup>509</sup> Vid' HARPAZ, G. Judicial review by the European Court of Justice of UN 'Smart Sanctions' Against terror in the Kadi Dispute. *European Foreign Affairs Review*. 2009, r. 14, s. 73.

<sup>510</sup> Vid' SAUER, H., PAYANDEH, M. European Union: UN sanctions and EU fundamental rights. *International Journal of Constitutional Law*. 2009, č. 2, s. 315.

Rozsudok vo veci *Kadi a Al Barakaat* mal významný dopad na fungovanie sankčného režimu v globálnom meradle, prinútil totiž Radu bezpečnosti OSN k určitej zmene fungovania Výboru pre sankcie. Najvýznamnejší je samozrejme dopad na spôsob implementácie sankcií v európskom práve, pretože ich nesúladi so štandardmi určenými Súdny dvorom ich činí neplatnými. Z uvedeného dôvodu došlo nariadením Rady (EU) č. 1286/2009 ku zmene nariadenia Rady (ES) č. 881/2002 v snahe vyhovieť požiadavkám Súdneho dvora.

Nariadenie Rady (ES) č. 881/2002 v konsolidovanom znení z 13. 11. 2010 stanovuje proces pridávania subjektov na zoznam sankcionovaných osôb, ako aj postup pri rozhodovaní o ich žiadosti o výmaz zo zoznamu.

V zmysle čl. 7a ods. 1 uvedeného nariadenia rozhodne Komisia o prvom zaradení určitého subjektu do zoznamu ihneď po získaní odôvodnenia Výboru pre sankcie. S týmto odôvodnením bezodkladne oboznámi dotknutú osobu, ktorá môže Komisii predložiť pripomienky. Po predložení pripomienok nasleduje relatívne komplikovaný postup,<sup>511</sup> ktorý končí preskúmaním rozhodnutia Komisie. Komisia svoje rozhodnutie oznamuje dotknutému subjektu a Výboru pre sankcie. S rovnakou žiadosťou o preskúmanie sa môžu na Komisiu obrátiť aj subjekty, ktorým nebolo odôvodnenie zaradenia na zoznam poskytnuté, pretože k danej skutočnosti došlo pred 3. septembrom 2008, t.j. pred vydaním rozsudku vo veci *Kadi a Al Barakaat*.

Sankcionované subjekty teda získali určitú možnosť obrany proti svojmu zaradeniu na zoznam. K otázke, či je riešenie prijaté Komisiu v intenciách rozsudku Súdneho dvora vo veci *Kadi a Al Barakaat*, sa mohol vyjadriť Všeobecný súd, keďže pán Kadi podal 26. februára 2009 žalobu na zrušenie nariadenia Komisie (ES) č. 1190/2008 v rozsahu, v akom sa ho týka,<sup>512</sup> pričom sčasti uviedol rovnaké dôvody ako vo svojej prvej žalobe zo dňa 18. 12. 2001.

Dlho očakávaný rozsudok vo veci *Kadi II* bol vydaný dňa 30. septembra 2010, a poskytuje dôkladnú analýzu pozmeneného postupu pri pridávaní osôb na zoznam subjektov postihnutých sankciami. Treba dodať, že v dobe podania žaloby vo veci *Kadi*

---

<sup>511</sup> Proces predchádzajúci samotnému preskúmaniu je na základe odkazu v čl. 7b nariadenia Rady (ES) č. 881/2002 upravený v čl. 5 a 7 rozhodnutia Rady č. 1999/468/ES.

<sup>512</sup> Konanie je vedené pod sp. zn. T-85/09. Združenie Al Barakaat taktiež podalo žalobu proti nariadeniu Komisie (ES) č. 1190/2008, avšak neskôr stiahlo svoju žalobu, a preto bolo konanie v jej veci vedenej pod sp. zn. T-45/09 dňa 22. 3. 2010 zastavené.

II síce ešte nebola prijatá rezolúcia Rady bezpečnosti OSN č. 1904 (2009),<sup>513</sup> Všeobecný súd však vo svojom rozsudku posudzoval aj proces zavedený uvedenou rezolúciou.

Podobný scenár sa odohral aj v prípade subjektov, na ktoré dopadajú autonómne sankcie. Vzhľadom na to, že vydaním rozsudku vo veci *Kadi a Al Barakaat* Súdny dvor zmaže rozdiely medzi autonómnymi sankciami a sankciami vydanými podľa sankčného režimu založeného rezolúciou Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999) v otázke rozsahu a štandardu ochrany ľudských práv, je analýza relevantných rozsudkov spojená do jednej kapitoly.

Zaujímavým dôsledkom pozmeneného postupu orgánov EU je skutočnosť, že subjekt nepatriaci do rámca orgánov OSN fakticky môže zmeniť zoznam sankcionovaných subjektov vedený Výborom pre sankcie. Na význame tohto zásahu nemení nič ani skutočnosť, že sa týka iba subjektov podliehajúcich európskemu právu, t.j. zoznam Výboru pre sankcie ostáva formálne nezmenený, jeho účinky však potenciálne môžu dopadať v oblasti miestnej, vecnej a osobnej pôsobnosti európskeho práva na užší okruh subjektov.

#### ***VII.4.1. Kadi II alebo podaril sa reparát?***

Všeobecný súd síce zaobalene vyjadril určitú kritiku voči rozsudku vo veci *Kadi a Al Barakaat*,<sup>514</sup> vychádzal však vo veci *Kadi II* z predchádzajúcich rozhodnutí Súdneho dvora. Zanechal svoju predchádzajúcu argumentáciu týkajúcu sa vzťahu medzinárodného a európskeho práva a rešpektoval názor Súdneho dvora, zároveň však poznamenal, že súdny prieskum v rozsahu presadzovanom Súdnym dvorom môže neoprávnene zasahovať do právomocí Rady bezpečnosti OSN. Taktiež uvádza, že preskúvanie platnosti právneho aktu práva EU, ktorý bez akejkoľvek možnosti uváženia implementuje rezolúciu Rady bezpečnosti OSN, sa fakticky rovná preskúmaniu platnosti samotnej rezolúcie.<sup>515</sup> Uvedený postup je však potrebný pre zabezpečenie ochrany práv sankcionovaných osôb v rozsahu požadovanom Súdnym dvorom. Hierarchické vzťahy medzi týmito súdmi taktiež odradzujú Všeobecný súd od

---

<sup>513</sup> Uvedená rezolúcia bola prijatá dňa 17. 12. 2009.

<sup>514</sup> Vid' *Kadi II*, ods. 115.

<sup>515</sup> Vid' *Kadi II*, ods. 114, 116.

odklonu od predchádzajúcej judikatúry Súdneho dvora.<sup>516</sup> Z týchto pasáží rozsudku vo veci *Kadi II* je zrejmé, že sa Všeobecný súd nestotožňuje s právnym názorom Súdneho dvora a akceptuje ho iba s určitou neochotou.

Za podstatný posun treba pokladať posúdenie povahy ekonomických a finančných sankcií zameraných proti fyzickým a právnickým osobám. Kým v skorších rozsudkoch súdy EU hľadali na ne ako na preventívne a dočasné opatrenia netrestnej povahy,<sup>517</sup> Všeobecný súd vo veci *Kadi II* o tejto vlastnosti už otvorene pochybuje, keď uvádza, že „otázka klasifikácie posudzovaných opatrení ako preventívnych či trestných, ochranných či konfiškujúcich, súkromno- alebo trestno-právnych, je dnes otvorená.“ Všeobecný súd síce nezaujal konečné stanovisko k povahe opatrení, uviedol však, že ich významný a dlhodobý dopad na ľudské práva dotknutých osôb odôvodňuje vykonanie „úplného a prísneho“ prieskumu sankčných opatrení.<sup>518</sup>

Vykonanie súdneho prieskumu je taktiež odôvodnené nedostatkami vo fungovaní Výboru pre sankcie. Vytvorenie špecializovaného pracoviska Sekretariátu OSN (*Focal Point*) na základe rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1730 (2006), a ani zriadenie úradu ombudsmana rezolúciou Rady bezpečnosti OSN č. 1904 (2009) nepredstavuje účinný prostriedok súdnej ochrany proti rozhodnutiam Výboru pre sankcie. Všeobecný súd preto musí vykonať súdny prieskum napadnutých aktov v plnom rozsahu, a to až do doby, kým dôjde k vytvoreniu účinného mechanizmu súdnej ochrany proti rozhodnutiam Výboru pre sankcie na úrovni OSN.<sup>519</sup>

Všeobecný súd svojou argumentačnou líniou zásadne potvrdil svoju ochotu akceptovať vo vzťahu k sankčného režimu OSN a jeho implementácii právnymi aktmi európskeho práva argumentáciu typu *Solange*: ak výkon prenesenej právomoci nie je na vyššej úrovni výkonu moci sprevádzaný zabezpečením rovnakých prostriedkov právnej ochrany, aké poskytovala v danom prípade pôvodná, nižšia úroveň výkonu moci, je súdny orgán nižšej úrovne oprávnený preskúmať akty orgánu vyššej úrovne výkonu moci vo svetle svojich štandardov ochrany práv (*Solange I*); ak sú na vyššej úrovni výkonu moci zabezpečené dostatočné záruky, súdy nižšej úrovne prezumujú súlad aktu

---

<sup>516</sup> Vid' *Kadi II*, ods. 121, 123.

<sup>517</sup> Vid' napr. *Sison*, ods. 101.

<sup>518</sup> Vid' *Kadi II*, ods. 150, 151. V tejto súvislosti je zaujímavé, že v rozsudku vo veci *Fahas*, ktorý bol vydaný necelé tri mesiace po rozsudku *Kadi II*, Všeobecný súd uvedenú otázku vôbec neskúmal a zmrazenie finančných prostriedkov pokladal za preventívne opatrenie, ktoré nepredstavuje sankciu. Vid' *Fahas*, ods. 67.

<sup>519</sup> Vid' *Kadi II*, ods. 126-128, 187.



vydaného orgánom vyššej úrovne s vlastnými prostriedkami právnej ochrany, a preto nevykonávajú ich prieskum (*Solange II*).<sup>520</sup> Som si vedomý skutočnosti, že súdy EU môžu preskúmať akty Rady bezpečnosti OSN a Výboru pre sankcie iba nepriamo skrz posudzovanie implementačných aktov Európskej únie. Z rozsahu a dôkladnosti analýzy sankčného mechanizmu OSN a následne vytýkaným nedostatkom v rozsudkoch *Kadi a Al Barakaat* a *Kadi II*, je možné vyčítať určitú ochotu súdov EU neposudzovať sankcie Rady bezpečnosti OSN ani nepriamo (teda fakticky by prestali posudzovať implementačné právne akty), ak by na úrovni OSN došlo k zavedeniu systému právnej ochrany, ktorý by zodpovedal štandardom platným v európskom práve. Podobná logika, ktorá našla svoje vyjadrenie v rozhodnutí ESLP vo veci *Bosphorus v. Írsko*, charakterizuje aj vzťah ľudsko-právneho režimu založeného Dohovorom k európskemu právu.

S ohľadom na uvedené skutočnosti sa Všeobecný súd nemohol stotožniť s návrhom Komisie na obmedzený súdny prieskum, ktorý by zohľadňoval absenciu voľnej úvahy orgánov EU pri implementácii sankcií, a preto by sa týkal iba zneužitia právomoci či zrejmých vád.<sup>521</sup>

Podstatná časť ľudsko-právnej argumentácie sa týka práva sankcionovaných subjektov na spravodlivý proces. Postup pri prijímaní sankcií im neumožňuje účinnú obranu proti prijatiu sankcií pred orgánom rozhodujúcim o nich, a vzhľadom na nedostatočné odôvodnenie je vecné preskúmanie správnosti sankcií taktiež znemožnené. Vo vzťahu k autonómnym sankciám Všeobecný súd uviedol, že vzhľadom na širokú mieru uváženia, ktorou disponujú príslušné orgány EU pri označovaní sankcionovaných subjektov, má preskúmanie dodržania procesných garancií zásadný význam.<sup>522</sup> Ak však vezmeme do úvahy zmrazovanie finančných prostriedkov v „neautonómnom“ sankčnom režime, v ktorom naopak orgány EU nedisponujú prakticky žiadnym voľným uvážením, zistíme, že skutočnosťou odôvodňujúcou súdny prieskum sankčných opatrení v plnom rozsahu je skôr povaha týchto opatrení a ich závažný dopad na jednotlivé subjekty, a nie miera uváženia pri ich prijímaní, ako by sa mohlo zdať z príslušných pasáží rozsudku vo veci *PMOI II*.

---

<sup>520</sup> Vid' TZANAKOPOULOS, A. *Kadi II: The 1267 Sanctions Regime (Back) Before the General Court of the EU*. On-line text.

<sup>521</sup> Vid' TZANAKOPOULOS, A. *Kadi II: The 1267 Sanctions Regime (Back) Before the General Court of the EU*. On-line text.

<sup>522</sup> Vid' *PMOI II*, ods. 139.

Všeobecný súd uvádza, že zaslanie zhrnutia dôvodov pre zaradenie subjektu na konsolidovaný zoznam nespĺňa podmienky práva na spravodlivý proces. Uvedené zhrnutie totiž obsahuje iba všeobecné, vecne nepodložené, vágne a nešpecifikované tvrdenia, ku ktorým navyše neboli pripojené žiadne dôkazy. Za týchto okolností nemá sankcionovaný subjekt žiadnu rozumnú možnosť vyjadriť sa k dôvodom svojho zaradenia.<sup>523</sup> Rada, resp. Komisia však nie je povinná podrobnejšie uviesť, v akom zmysle by mohlo zmrazenie finančných prostriedkov konkrétnej sankcionovanej osoby prispieť k boju proti terorizmu.<sup>524</sup>

Európska komisia teda rešpektovala žalobcovo právo na obranu iba formálne a povrchne, neposkytla mu žiadne dôkazy použité proti nemu a neprihliadla k jeho pripomienkam a námietkam. Týmto spôsobom ho v konečnom dôsledku zbavila možnosti efektívne sa brániť proti obvineniam vzneseným proti jeho osobe.<sup>525</sup>

Nedostatočné odôvodnenie zaradenia subjektu na zoznam sankcionovaných osôb spočívajúce iba v poskytnutí zhrnutia dôvodov znemožňuje poskytnutie adekvátnej súdnej ochrany, ktorá sa musí okrem procesných otázok venovať aj hmotno-právnej stránke veci.<sup>526</sup> Súdny prieskum sa totiž týka i posúdenia skutočností a okolností odôvodňujúcich zaradenie, ako aj dôkazov preukazujúcich tieto skutočnosti a okolnosti. Bez prístupu súdu ku všetkým informáciám a dôkazom nie je možné zabezpečiť účinnú súdnu ochranu.<sup>527</sup> Potreba zabezpečenia účinnej súdnej ochrany je znásobená skutočnosťou, že v dnešnej dobe predstavuje súdny prieskum jedinú poistku, ktorá môže zabezpečiť stanovenie spravodlivej rovnováhy medzi záujmom na účinnom boji proti medzinárodnému terorizmu a ochranou ľudských práv.<sup>528</sup>

Všeobecný súd sa vyjadril i k dôkazom, na základe ktorých je možné zaradiť určitý subjekt na zoznam sankcionovaných osôb. Použitie dôverných alebo tajných dôkazov, ktoré predkladajúci členský štát nie je ochotný postúpiť súdu rozhodujúcemu o žalobe sankcionovanej osoby, je neprípustné. Dôkazy musia byť vecne presné, dôveryhodné, nerozporné a musia podporovať závery, ktoré z nich boli vyvozené.<sup>529</sup>

---

<sup>523</sup> Vid' *Kadi II*, ods. 157, 158.

<sup>524</sup> Vid' *Fahas*, ods. 57.

<sup>525</sup> Vid' *Kadi II*, ods. 171, 173, 177.

<sup>526</sup> Vid' *E & F*, ods. 57.

<sup>527</sup> Vid' *PMOI III*, ods. 73-74. Taktiež *Kadi II*, ods. 160.

<sup>528</sup> Vid' *PMOI III*, ods. 75.

<sup>529</sup> Vid' *Kadi II*, ods. 142.

Vzhľadom na nemožnosť sankcionovaného subjektu účinne sa brániť proti sankčnému opatreniu, neschopnosť Všeobecného súdu vykonať prieskum napadnutého právneho aktu pre odmietnutie Komisie poskytnúť dôkazy, ako aj na absenciu dostatočného odôvodnenia, boli porušené základné práva sankcionovaného subjektu. Uvedené nedostatky odôvodňujú podľa Všeobecného súdu zrušenie napadnutého právneho aktu v rozsahu, v akom sa týka žalobcu.<sup>530</sup>

Rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Kadi II* bol napadnutý tromi samostatnými odvolaniami,<sup>531</sup> pojednávanie týchto odvolaní však Súdny dvor uzneseniami zo dňa 9. februára 2011 spojil do spoločného konania.

Argumentácia jednotlivých subjektov, ktoré podali odvolanie, má niekoľko spoločných rysov. V najvšeobecnejšej rovine vytykajú Všeobecnému súdu nesprávne posúdenie vzťahu medzinárodno-právnych záväzkov vyplývajúcich z Charty OSN a európskeho práva. Správne posúdenie uvedeného vzťahu totiž majú obsahovať rozsudky Všeobecného súdu vynesené pred rozhodnutím Súdneho dvora vo veci *Kadi a Al Barakaat*, t.j. záväzky stanovené rezolúciou Rady bezpečnosti OSN majú byť uprednostnené pred akýmikoľvek inými, vrátane primárneho práva Európskej únie.

Druhá časť argumentácie spočíva v spochybnení potreby vykonať úplný a prísny súdny prieskum napadnutých opatrení. Podľa názoru odvolateľov totiž Všeobecným súdom použitý štandard prieskumu nie je možné dovodiť z požiadaviek stanovených Súdnym dvorom vo veci *Kadi a Al Barakaat*.

Odvolatelia taktiež uvádzajú, že zmeny v činnosti Výboru pre sankcie, ktoré nastali vďaka prijatiu rezolúcií Rady bezpečnosti OSN č. 1822 (2008) a 1904 (2009), predstavujú dostatočné garancie pre ochranu práv sankcionovaných subjektov pred samotným výborom. Vzhľadom na to, že úrad ombudsmana nie je možné pokladať za nezávislý a nestranný orgán s rozhodovacími právomocami, závisí rozhodnutie o zaradení a ponechaní určitej osoby na zozname sankcionovaných subjektov stále od politického uváženia Výboru pre sankcie. Jeho činnosť sa stala síce transparentnejšou, avšak podľa mojej mienky stále neposkytuje garancie spravodlivého procesu.

Ak bude Súdny dvor konzistentný, nedá sa predpokladať, že by významnejšie revidoval svoj právny názor vyjadrený v rozsudku vo veci *Kadi a Al Barakaat*.

---

<sup>530</sup> Vid' *Kadi II*, ods. 183, 184.

<sup>531</sup> Žaloba Komisie proti rozsudku vo veci *Kadi II* je vedená ako vec sp. zn. C-584/10 P, odvolanie Rady proti uvedenému rozsudku sa eviduje ako vec sp. zn. C-593/10 P. Samostatné odvolanie podalo aj Spojené kráľovstvo (sp. zn. C-595/10 P).

K jednotlivým argumentom sa Súdny dvor v určitej miere vyjadril už vo svojich stávajúcich rozsudkoch; neexistuje logický dôvod - odôvodnený napr. zmenami vo fungovaní Výboru pre sankcie a celkovo sankčného mechanizmu OSN -, aby zmenil svoje stanovisko. Preto sa domnievam, že šanca podaných odvolaní na úspech je veľmi malá.

Zdá sa, že koniec súdnych konaní týkajúcich sa zmrazovania finančných prostriedkov a vo všeobecnosti boja proti terorizmu, je stále v nedohľadne. Doterajšie rozhodnutia Všeobecného súdu a Súdneho dvora sa totiž zaoberali predovšetkým procesnými otázkami, avšak hmotno-právne kritériá zaradenia určitej osoby ako napr. jej napojenie na Al Káidu stále nie sú vyjasnené.<sup>532</sup> Treba však uviesť, že určitý posun nastal už aj v oblasti posudzovania hmotno-právnych predpokladov, pričom doteraz najvýznamnejším je rozhodnutie veľkého senátu Súdneho dvora o predbežnej otázke vo veci *E & F*, v ktorom sa venoval o.i. výkladu čl. 2 ods. 1 písm. b) nariadenia Rady (ES) č. 2580/2001.

Je viac než pravdepodobné, že Rada bezpečnosti OSN pristúpi k ďalším zmenám sankčného mechanizmu v záujme minimalizácie zásahov do jeho fungovania súdnymi rozhodnutiami implementujúcich subjektov. Vzhľadom na Súdny dvorom vysoko nastavenú latku prichádzajú do úvahy zásadne dva spôsoby riešenia: buď ustanoví Rada bezpečnosti OSN nezávislý orgán na preskúvanie rozhodnutí Výboru pre sankcie alebo aj pre režim založený rezolúciou 1267 (1999) zvolí decentralizovaný model dezinovovania sankcionovaných subjektov.<sup>533</sup>

---

<sup>532</sup> Vid' STAHLBERG, T. *Case T-85/09, Kadi II*. On-line text.

<sup>533</sup> Vid' TZANAKOPOULOS, A. *Kadi II: The 1267 Sanctions Regime (Back) Before the General Court of the EU*. On-line text.

## Záver

Medzinárodný terorizmus patrí medzi najzávažnejšie globálne hrozby v dnešnom svete. Proti hrozbe tohto typu nie je možné úspešne bojovať izolovane, bez medzinárodnej spolupráce. Rozdiely medzi postupmi jednotlivých štátov, resp. ich právnych poriadkov sú preto odstraňované činnosťou medzinárodných organizácií. V tomto smere zaujíma výnimočné postavenie Organizácia spojených národov, a najmä Rada bezpečnosti, ktorá je v zmysle čl. 24 Charty OSN nositeľkou základnej zodpovednosti za zachovanie medzinárodného mieru a bezpečnosti.

V boji proti medzinárodnému terorizmu siahla Rada bezpečnosti OSN po tzv. cielených sankciách, ktoré sú zamerané na konkrétne fyzické a právnické osoby. Uvedené sankcie však napriek svojim výhodám zvyšujú riziko zásahu do základných práv dotknutých subjektov. Pritom z textu rigorózneho práce jasne vyplýva, že Rada bezpečnosti OSN nevyvíja svoju činnosť v právnom vákuu. Je totiž povinná rešpektovať príslušné normy medzinárodného práva, minimálne však Chartu OSN. Bolo by ostatne absurdné, keby jeden z hlavných orgánov organizácie, ktorá medzi svojimi hlavnými cieľmi uvádza presadzovanie ochrany ľudských práv, nebol povinný práve tieto normy, príp. aspoň niektoré z nich dodržiavať.

Uvedená povinnosť bola Rade bezpečnosti OSN veľmi rozhodne pripomenutá rozsudkom Súdneho dvora EU vo veci *Kadi a Al Barakaat*, a najnovšie rozsudkom Všeobecného súdu vo veci *Kadi II*. Súdne orgány EU v uvedených prípadoch zrušili právne akty Európskej únie, ktoré slúžili praktickej realizácii zmrazovania finančných prostriedkov v režime rezolúcie Rady bezpečnosti OSN č. 1267 (1999). Prístup Všeobecného súdu a Súdneho dvora má dva hlavné dôsledky.

Prvým je jednoznačné potvrdenie autonómneho charakteru európskeho práva a jeho postavenia ako samostatného právneho systému odlišného od vnútroštátneho i medzinárodného práva. Z uvedeného postavenia vyplýva, že do sféry európskeho práva môžu normy iného právneho poriadku alebo systému preniknúť len v prípadoch a spôsobom, ktoré stanoví samotné európske právo. Pri „preberaní“ noriem majúcich svoj pôvod v iných právnych systémoch treba dbať na to, že tieto normy, resp. akty európskeho práva zavádzajúce ich do tohto systému, nesmú byť v rozpore s normami

primárneho práva, t.j. s normami ústavného charakteru. V skúmanom prípade to viedlo k poskytnutiu vysokého európskeho štandardu ochrany ľudských práv subjektom, na ktoré boli uvalené sankcie na základe rozhodnutia orgánu Organizácie spojených národov. Adresáti noriem európskeho práva sa teda môžu spoliehať na zabezpečenie všetkých garancií, ktoré boli vytvorené dlhoročnou činnosťou Súdneho dvora a sú zakotvené ako všeobecné zásady práva Európskej únie, a tiež kodifikované v Charte základných práv Európskej únie. Na úroveň poskytovanej ochrany teda nemá žiadny vplyv pôvod sankcií: platia rovnaké pravidlá pre sankčné režimy, ktoré by boli založené na základe uváženia orgánov EU, ako aj pre sankčné režimy založené inými subjektmi medzinárodného práva, v prvom rade Radou bezpečnosti OSN, v ktorých orgány EU vystupujú iba v úlohe implementujúceho subjektu.

Kým vyššie uvedené dopady možno pokladať za skutočnosti týkajúce sa samotného európskeho práva, druhý okruh dopadov sa týka fungovania sankčného režimu Organizácie spojených národov v globálnom meradle. Organizácia spojených národov, a najmä jej orgány venujúce sa boju proti medzinárodnému terorizmu nemôžu ignorovať postup súdov Európskej únie. Po rozsudku *Kadi a Al Barakaat* Rada bezpečnosti OSN skutočne pristúpila k zmene procesu vytvárania zoznamu osôb postihnutých protiteroristickými sankciami. Uvedené snahy - rovnako ako zmeny prijaté právotvornými orgánmi EU - sú však z hľadiska súdov Európskej únie stále nedostatočné.<sup>534</sup>

Postup súdnych orgánov Európskej únie predstavuje pre Radu bezpečnosti OSN nebezpečný precedens, ktorý môže závažne podkopať jej autoritu ako jediného orgánu rozhodujúceho o otázkach medzinárodného mieru a bezpečnosti. Všeobecný súd a Súdny dvor dali jasne najavo, že sa Rada bezpečnosti nemôže spoliehať na čl. 25 a 103 Charty OSN, a pokiaľ chce presadiť svoje sankcie, musí zohľadniť určité skutočnosti, najmä ľudské práva dotknutých osôb.

Síce som sa danej problematike v rigoróznej práci obšírnejšie nevenoval, rozsudky *Kadi a Al Barakaat* a *Kadi II* sú priam učebnicovým príkladom fragmentácie medzinárodného práva. Je viac než pravdepodobné, že na otázky riešené v uvedených rozhodnutiach by boli poskytnuté úplne odlišné odpovede, ak by o nich rozhodoval súd patriaci medzi orgány OSN, t.j. Medzinárodný súdny dvor.

---

<sup>534</sup> Vid' rozhodnutie vo veci *Kadi II*.

Preto nie je možné dať jednoznačnú odpoveď na otázku, či treba uprednostniť povinnosť vyplývajúcu z Charty OSN ohľadne realizácie sankcií Rady bezpečnosti OSN, alebo treba poskytnúť prednosť ľudsko-právnym záväzkom garantovaným právnym poriadkom určitého implementujúceho subjektu. Odpoveď totiž bude vždy v podstatnej miere závisieť od toho, či na ňu dáva odpoveď orgán patriaci do toho alebo onoho právneho systému.

Na záver vyjadrujem presvedčenie, že postoje zastávané Radou bezpečnosti OSN a súdnymi orgánmi Európskej únie budú v otázke zmrazovania finančných prostriedkov, a najmä miery potrebnej ochrany základných práv sankcionovaných subjektov postupne konvergovať, čím sa zabezpečí efektívne vedenie boja proti medzinárodnému terorizmu pri súčasnom rešpektovaní vysokého štandardu ochrany ľudských práv na celosvetovej úrovni. Je to však ešte rozhodne dlhá cesta.

## Zoznam literatúry

### Knihy, monografie a zborníky

ARNULL, A. *The European Union and its Court of Justice*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BRETHERTON, CH., VOGLER, J. *The European Union as a Global Actor*. Oxon: Routledge, 2006.

CIGÁNIK, Ľ., JAŠŠOVÁ, E. *Terorizmus: od komunikácie s aktérmi teroru pri oslobodzovaní rukojemníkov až po opatrenia štátov v boji proti nemu*. Bratislava: Veda - vydavateľstvo SAV, 2006.

COLLINS, A. (ed.) *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008.

DANČÁK, B. (ed.) *Perspektivy západní civilizace a pět let globálního terorismu*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2006.

DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2002.

DAVID, V., MALACKA, M. *Fenomén mezinárodního terorismu*. Praha: Linde, 2005.

EHLERS, D. (ed.) *European Fundamental Rights and Freedoms*. Berlin: De Gruyter Recht, 2007.

FARRALL, J. M. *United Nations Sanctions and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003.

GRABITZ, E., HILF, M. *Das Recht der Europäischen Union*. München: C. H. Beck, 2009.

GRYGAR, J. *Ochrana základních práv v Evropské unii*. Praha: IFEC, 2001.

HARRIS, D.J., O'BOYLE, M., BATES, E.P., BUCKLEY, C.M. *European Convention on Human Rights*. 2<sup>nd</sup> Edition. Oxford: Oxford University Press, 2009.

HARTLEY, T. C. *European Union law in a global context: text, cases and materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.



HARTLEY, T. C. *The Foundations of European Community Law*. Oxford : Oxford University Press, 2005.

HUSABØ, E. J., BRUCE, I. *Fighting Terrorism through Multilevel Criminal Legislation. Security Council Resolution 1373, the EU Framework Decision on Combating Terrorism and their Implementation in Nordic, Dutch and German Criminal Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

JOYNER, C. C. (ed.) *The United Nations and international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

KAMMINGA, M. T., SCHEININ, M. (eds.) *The Impact of Human Rights Law on General International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

KLABBERS, J. *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.

MACHALOVÁ, T. (ed.) *K odkazu Jaroslava Kallaba: právně-filosofická východiska trestní politiky v procesu evropské integrace*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007.

MALENOVSKÝ, J. *Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště*. Brno: Doplněk, 2000.

MOECKLI, D., SHAH, S., SIVAKUMARAN, S. (eds.) *International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

OVEY, C., WHITE, R. *Jacobs and White, the European Convention on Human Rights*. Fourth Ed. Oxford: Oxford University Press, 2006.

PEERS, S. *EU Justice and Home Affairs Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006.

PIKNA, B. *Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie: (právní náhled)*. Praha: Linde, 2006.

PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. Praha: Linde, 2007.

POLÁK, P. *Úprava mezinárodní právní pomoci v trestních věcech v rámci Evropské unie s přihlédnutím k ochraně jejích finančních zájmů*. Brno: Masarykova univerzita, 2003.

SHAW, M. N. *International Law*. Sixth Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SIMMA, B. (ed.) *The Charter of the United Nations: a commentary*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 1995.

Zborník Slovenskej spoločnosti pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied: *Právne aspekty boja proti medzinárodnému terorizmu*. Bratislava: SAV, 2006.

SONNENFELD, R. *Resolutions of the United Nations Security Council*. Warszawa: Polish Scientific Publishers, 1988.

STRMISKA, M. *Terorismus a demokracie. Pojetí a typologie subverzivního teroristického násilí v soudobých demokraciích*. Brno: Masarykova univerzita, 2001.

ŠIŠKOVÁ, N. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. rozšířené a aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008.

ŠIŠKOVÁ, N., STEHLÍK, V. *Evropské právo 1 - Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007.

ŠKVRNDA, F. *Terorismus: najvýznamnejšia nevojenská bezpečnostná hrozba súčasnosti*. 2. vyd. Trenčín: Digital Graphic, 2003.

ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vydání. Praha: C.H. Beck, 2010.

ŠTURMA, P., NOVÁKOVÁ J., BÍLKOVÁ V. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. Praha: C.H. Beck, 2003.

TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011.

TOMÁŠEK, M.: *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009.

TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006.

TÝČ, V., KŘEPELKA, F., NOVÁK, D. *Soudnictví v institucionální struktuře Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.

WEATHERILL, S. *Cases and Materials on EU Law*. 8th Edition. Oxford: Oxford University Press, 2007.

WEISS, T. G., DAWS, S. (eds.) *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

ZÁVĚŠICKÝ J. (ed.) *Evropská unie a její bezpečnost. Vybrané problémy evropské bezpečnosti*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2006.

Zborník z konferencie „*Perspektívy vonkajších vzťahov EU a SR*“, Bratislava: Univerzita Komenského, 2006.

## Články

AHMED, T., DE JESÚS BUTLER, I. The European Union and Human Rights: An International Law Perspective. *The European Journal of International Law*. 2008, č. 4, s. 771-801.

CAMERON, I. European Union Anti-Terrorist Blacklisting. *Human Rights Law Review*. 2003, č. 2, s. 225-256.

CONINSX, M., DA MOTA, J.L.L. The International Role of Eurojust in Fighting Organized Crime and Terrorism. *European Foreign Affairs Law Review*. 2009, r. 14, s. 165-169.

DE BÚRCA, G. The European Court of Justice and the International Legal Order After *Kadi*. *Harvard International Law Journal*. 2010, r. 51, č. 1, s. 1-49.

DE SENA, P., VITUCCI, M. C. The European Courts and the Security Council: Between *Dédoublement Fonctionnel* and Balancing of Values. *The European Journal of International Law*. 2009, č. 1, s. 193-228.

DOUGLAS-SCOTT, S. A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights *Acquis*. *Common Market Law Review*. 2006, r. 43, s. 629-665.

DUVIGNEAU, J. L. From Advisory Opinion 2/94 to the Amsterdam Treaty: Human Rights Protection in the European Union. *Legal Issues of European Integration*. 1998, r. 25, č. 2, s. 61-91.

ECKES, CH. Case T-228/02, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Council and UK (OMPI)*, Judgement of the Court of First Instance (Second Chamber) of 12 December 2006. *Common Market Law Review*. 2007, r. 44, s. 1117-1129.

HALBERSTAM, D., STEIN, E. The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order. *Common Market Law Review*. 2009, r. 46, s. 13-72.

HARPAZ, G. The European Court of Justice and Its Relations with the European Court of Human Rights: The Quest for Enhanced Reliance, Coherence and Legitimacy. *Common Market Law Review*. 2009, r. 46, s. 105-141.

HARPAZ, G. Judicial review by the European Court of Justice of UN 'Smart Sanctions' Against terror in the *Kadi* Dispute. *European Foreign Affairs Review*. 2009, r. 14, s. 65-88.

HINAREJOS, A. Recent Human Rights Developments in the EU Courts: The Charter of Fundamental Rights, the European Arrest Warrant and terror Lists. *Human Rights Law Review*. 2007, č. 4, s. 793-811.

KÄMMERER, J. A. Die Urteile „Kadi“ und „Yusuf“ des EuG und ihre Folgen. *Europäisches Recht*. 2008, č. 1, s. 65-87.

KÄMMERER, J. A. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall „Kadi“: Ein Triumph der Rechtsstaatlichkeit? *Europäisches Recht*. 2009, č. 1, s. 114-130.

KARAYIGIT, M. T. The *Yusuf* and *Kadi* Judgements: The Scope of EC Competences in Respect of restrictive Measures. *Legal Issues of Economic Integration*. 2006, č. 4, s. 379-404.

KELLER, H., FISCHER, A. The UN Anti-terror Sanctions Regime under Pressure. *Human Rights Law Review*. 2009, r. 9, č. 2, s. 257-266.

KUNOY, B. The Jurisdiction of the ECJ to Review the Legality of the Transposition of an International Act in the EC Legal Order. *Nordic Journal of International Law*. 2007, č. 1, s. 19-37.

KUNOY, B., DAWES, A. Plate Tectonics in Luxembourg: The *Ménage à Trois* between EC Law, International Law and the European Convention on Human Rights Following the UN Sanctions Cases. *Common Market Law Review*. 2009, r. 46, s. 73-104.

LAVRANOS, N. Joined Cases C-402/05P and C-415/05P, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Judgement of the European Court of Justice (Grand Chamber). *Legal Issues of Economic Integration*. 2009, č. 2, s. 157-183.

LAVRANOS, N. Judicial review of UN Sanctions by the Court of First Instance. *European Foreign Affairs Review*. 2006, r. 11, s. 471-490.

LAVRANOS, N. UN Sanctions and Judicial Review. *Nordic Journal of International Law*. 2007, č. 1, s. 1-17.

LIČKOVÁ, M. European Exceptionalism in International Law. *The European Journal of International Law*. 2008, č. 3, s. 463-490.

LYČKA, M. Kadi: I osoby napojené na terorismus mají právo na spřavedlivý proces. *Jurisprudence*. 2008, č. 8, s. 40-45.

MARTENCZUK, B. The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from *Lockerbie*? *The European Journal of International Law*. 1999, č. 3, s. 517-547.

MITSOLEGAS, V. The External Dimension of EU Action in Criminal Matters. *European Foreign Affairs Law Review*. 2007, r. 12, s. 457-497.

NEUWAHL, N. Law-making and Rendering Justice in Shadowland: Fundamental Case Law on External Relations. *European Foreign Affairs Review*. 2008, r. 13, s. 427-429.

PEERS, S. Salvation Outside the Church: Judicial Protection in the Third Pillar after the *Pupino* and *Segi* Judgements. *Common Market Law Review*. 2007, r. 44, s. 883-929.

SAUER, H., PAYANDEH, M. European Union: UN sanctions and EU fundamental rights. *International Journal of Constitutional Law*. 2009, č. 2, s. 306-315.

SCHMUCK, O. Motive, Leitbilder und Etappen der Integration. *Informationen zur politischen Bildung*. 2003, č. 279, s. 5-16.

SCHÜTZE, R. On 'Middle Ground'. The European Community and Public International Law. *European University Institute Working Papers*. 2007, č. 13, s. 1-27.

SHANY, Y. No Longer a Weak Department of Power? Reflections on the Emergence of a New International Judiciary. *The European Journal of International Law*. 2009, č. 1, s. 73-91.

SOUTOU, G.-H. A francia-német megbékélés. *Rubicon*. 2002, č. 9-10, s. 44-52.

ŠÍŠKOVÁ, N. Problematika možného pristoupení Evropských společenství k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve světle aktuálního vývoje. *Právník*. 2003, č. 1, s. 41-54.

THALLINGER, G. Sense and Sensibility of the Human Rights obligations of the United Nations Security Council. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 2007, č. 4, s. 1005-1040.

VON BOGDANDY, A. The European Union as a Human Rights Organisation? Human Rights and the Core of the European Union. *Common Market Law Review*. 2000, r. 37, s. 1307-1338.

YOUNG, A. L. The Charter, Constitution and Human Rights: is this the Beginning or the End of Human Rights Protections by Community Law? *European Public Law*. 2005, r. 11, č. 2, s. 219-240.

ZIEGLER, K. S. Strengthening the Rule of Law, but Fragmenting International Law: The *Kadi* Decision of the ECJ from the Perspective of Human Rights. *Human Rights Law Review*. 2009, č. 2, s. 288-305.

### Internetové zdroje

Annex to the Report from the Commission based on Article 11 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism SEC (2007) 1463 [citované 20. 7. 2009]. Dostupné z: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

Barmittel- und Bargeldkontrollen im Verkehr mit Drittländern und innerhalb der Europäischen Union [citované 20. 12. 2010]. Dostupné z: [http://www.zoll.de/c0\\_reise\\_und\\_post/a0\\_reiseverkehr/f0\\_bargeldverkehr/index.html](http://www.zoll.de/c0_reise_und_post/a0_reiseverkehr/f0_bargeldverkehr/index.html)

BIERSTEKER, T., ECKERT, S. *Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update of the „Watson Report“* [citované 26. 4. 2011]. Dostupné z: [http://www.watsoninstitute.org/pub/2009\\_10\\_targeted\\_sanctions.pdf](http://www.watsoninstitute.org/pub/2009_10_targeted_sanctions.pdf)

Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001 [citované 22. 12. 2010]. Dostupné z:

[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/140.en.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/140.en.pdf)

Counter-terrorism Coordinator [citované 22. 12. 2010]. Dostupné z:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/terrorism/institutions/fsj\\_terrorism\\_institutions\\_counter\\_terrorism\\_coordinator\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/institutions/fsj_terrorism_institutions_counter_terrorism_coordinator_en.htm)

DANDURAND, Y., CHIN, V. *Links Between Terrorism and Other Forms of Crime* [citované 6. 3. 2011]. Dostupné z: [http://www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/TNOC\\_LINKS\\_STUDY\\_REPORT.pdf](http://www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/TNOC_LINKS_STUDY_REPORT.pdf)

DANOSH, S. *The Kadi Case: the International Position of the European Union after the Ruling* [citované 31. 1. 2011]. Dostupné z: [www.ef.huji.ac.il/publications/Danosh.pdf](http://www.ef.huji.ac.il/publications/Danosh.pdf)

Declaration on Combating Terrorism [citované 22. 12. 2010]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf>

DITTRICH, M. *Facing the global terrorist threat: a European response* [citované 22. 12. 2010]. Dostupné z: <http://www.epc.eu/en/iwp.asp?TYP=TEWN&LV=187&see=y&t=7&PG=TEWN/EN/detail&l=15&AI=459>

ECKHOUT, P. *Kadi and Al Barakaat: Luxembourg is not Texas – or Washington DC* [citované 22. 12. 2010]. Dostupné z: [http://www.carter-ruck.com/Documents/Piet\\_Ekhout\\_Article.pdf](http://www.carter-ruck.com/Documents/Piet_Ekhout_Article.pdf)

European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World [citované 20. 12. 2010]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

EU a boj proti terorismu [citované 22. 12. 2010]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/bezpecnost-a-spravedlnost0/link-dossier/eu-a-boj-proti-terorismu>

EU Action Plan on combating terrorism, 13 February 2006 [citované 22. 7. 2009]. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st05/st05771-re01.en06.pdf>

Fact sheet on Europol [citované 22. 12. 2010]. Dostupné z: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts>

Eurojust: Annual Report 2006 [citované 22. 12. 2010]. Dostupné z: [http://www.eurojust.europa.eu/press\\_releases/annual\\_reports/2006/Annual\\_Report\\_2006\\_EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/annual_reports/2006/Annual_Report_2006_EN.pdf)

Eurojust: Annual Report 2009 [citované 22. 12. 2010]. Dostupné z: [http://www.eurojust.europa.eu/press\\_annual\\_report\\_2009.htm](http://www.eurojust.europa.eu/press_annual_report_2009.htm)

Fight against terrorist financing – Six-monthly report, 5 Oct 2007 [citované 20. 7. 2009]. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11948-re02.en07.pdf>

FRATTINI, F. *EU counter-terrorism strategy* [citované 20. 12. 2010]. Dostupné z: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/505&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

GOVAERE, I. *The importance of International Developments in the case-law of the European Court of Justice: Kadi and the autonomy of the EC legal order* [citované 7. 2. 2011]. Dostupné z: <http://www.coleurope.eu/file/.../Research%20Paper%201%202009%20Govaere.pdf>

HANDL, S. *Financial investigations and the fight against terrorism*. Univerzita Karlova, Praha, 2006 [citované 31. 1. 2011]. Dostupné z: [http://www.prf.cuni.cz/documents/docs.php?id\\_trida=4&id\\_objekt=5001714&bCompact=](http://www.prf.cuni.cz/documents/docs.php?id_trida=4&id_objekt=5001714&bCompact=)

KOSKENNIEMI, M. *International Law: Between Fragmentation and Constitutionalism* [citované 7. 2. 2011]. Dostupné z: [http://cigj.anu.edu.au/cigj/link\\_documents/KoskenniemiPaper.pdf](http://cigj.anu.edu.au/cigj/link_documents/KoskenniemiPaper.pdf)

Ninth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, submitted pursuant to resolution 1822 (2008) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities. UN doc. S/2009/245 [citované 31. 1. 2011]. Dostupné z: <http://www.un.org/sc/committees/1267/monitoringteam.shtml>

Office of the UN High Commissioner for Human Rights: *Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism*. Fact Sheet No. 32 [citované 31. 1. 2011]. Dostupné z: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf>

PASTORE, F. *Is there a European strategy against terrorism?* [citované 20. 7. 2009]. Dostupné z: [www.cespi.it/WP/wp12-terrorismo.pdf](http://www.cespi.it/WP/wp12-terrorismo.pdf)

PERL, R. *Terorismus a národní bezpečnost: otázky a trendy*. Praha: Univerzita Karlova, 2005 [citované 31. 1. 2011]. Dostupné z: [http://www.prf.cuni.cz/documents/docs.php?id\\_trida=4&id\\_objekt=5001714&bCompact=](http://www.prf.cuni.cz/documents/docs.php?id_trida=4&id_objekt=5001714&bCompact=)

POSCH, A. *The Kadi case: rethinking the Relationship between EU Law and International Law?* [citované 7. 2. 2011]. Dostupné z: [http://www.cjel.net/online/15\\_2-posch/](http://www.cjel.net/online/15_2-posch/)

Presidency Conclusions. Cologne European Council, 3 and 4 June 1999 [citované 26. 1. 2010]. Dostupné z: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm)

Report of the Study Group of the International Law Commission. *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law* [online]. Geneva: ILC [cit. 30. 9. 2009]. Dostupné z: [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/1\\_9\\_2006.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/1_9_2006.pdf)

Report on the implementation of the revised Strategy on Terrorist Financing [citované 22. 9. 2010]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu>

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN doc. E/CN.4/2006/98 [citované 18. 12. 2010]. Dostupné z: <http://www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/reports.htm>

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN doc. A/63/223 [citované 6. 2. 2011]. Dostupné z: <http://www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/reports.htm>

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN doc. A/65/258 [citované 6. 2. 2011]. Dostupné z: <http://www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/reports.htm>

Revidovaná stratégia boja proti financovaniu terorizmu [citované 22. 7. 2009]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=631 &lang=EN>

SCHEU, H. CH., ŠULCOVÁ, Z. *Mezinárodněprávní aspekty boje proti terorismu*. Univerzita Karlova, Praha, 2004 [citované 31. 1. 2011]. Dostupné z: [www.prf.cuni.cz/documents/docFile.php?id=4724](http://www.prf.cuni.cz/documents/docFile.php?id=4724)

SCHMID, A. *Links between Terrorism and Drug Trafficking: a Case of „Narco-terrorism“?* [citované 6. 3. 2011]. Dostupné z: <http://english.safe-democracy.org/causes/links-between-terrorism-and-drug-trafficking-a-case-of-narcoterrorism.html>

SC Committee established pursuant to Resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities: *Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work* [citované 8. 1. 2011]. Dostupné z: [http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267\\_guidelines.pdf](http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf)

Správa Komisie vychádzajúca z čl. 11 rámcového rozhodnutia Rady z 13. júna 2002 o boji proti terorizmu KOM (2007) 681 [citované 20. 7. 2009]. Dostupné z: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

STAHLBERG, T. *Case T-85/09, Kadi II* [citované 20. 7. 2009]. Dostupné z: <http://courtofjustice.blogspot.com/2010/10/case-t-8509-kadi-ii.html>

Summary of the Chatham House International Law Discussion Group meeting held on 22 January 2009: *UN and EU Sanctions: Human Rights and the Fight against Terrorism – The Kadi case* [citované 7. 2. 2011]. Dostupné z: [http://www.chathamhouse.org.uk/files/13293\\_il220109.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/13293_il220109.pdf)

The European Union Counter-Terrorism Strategy [citované 22. 1. 2011]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu>

The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, UN doc. A/64/L.69 [citované 22. 1. 2011]. Dostupné z: <http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>



TZANAKOPOULOS, A. *Kadi II: The 1267 Sanctions Regime (Back) Before the General Court of the EU* [citované 4. 2. 2011]. Dostupné z: <http://www.ejiltalk.org/kadi-ii-the-1267-sanctions-regime-back-before-the-general-court-of-the-eu/>

WOOD, M. *The UN Security Council and International Law* [citované 4. 7. 2011]. Dostupné z: [http://www.lcil.cam.ac.uk/Media/lectures/pdf/2006\\_hersch\\_lecture\\_2.pdf](http://www.lcil.cam.ac.uk/Media/lectures/pdf/2006_hersch_lecture_2.pdf)

### **Súdne rozhodnutia**

Rozsudok Všeobecného súdu z 30. 1. 2002, sp. zn. T-54/99 [*max.mobil Telekommunikation*].

Rozsudok Všeobecného súdu z 21. 9. 2005, sp. zn. T-306/01 [*Yusuf a Al Barakaat*].

Rozsudok Všeobecného súdu z 21. 9. 2005, sp. zn. T-315/01 [*Kadi*].

Rozsudok Všeobecného súdu z 12. 6. 2006, sp. zn. T-253/02 [*Ayadi*].

Rozsudok Všeobecného súdu z 12. 6. 2006, sp. zn. T-49/04 [*Hassan*].

Rozsudok Všeobecného súdu z 12. 12. 2006, sp. zn. T-228/02 [*OMPI*].

Rozsudok Všeobecného súdu z 11. 7. 2007, sp. zn. T-47/03 [*Sison*].

Rozsudok Všeobecného súdu z 3. 4. 2008, sp. zn. T-229/02 [*Ocalan*].

Rozsudok Všeobecného súdu z 23. 10. 2008, sp. zn. T-256/07 [*PMOI II*].

Rozsudok Všeobecného súdu zo 4. 12. 2008, sp. zn. T-284/08 [*PMOI III*].

Rozsudok Všeobecného súdu z 30. 9. 2010, sp. zn. T-85/09 [*Kadi II*].

Rozsudok Všeobecného súdu zo 7. 12. 2010, sp. zn. T-49/07 [*Fahas*].

Rozsudok Súdneho dvora z 20. 3. 1957, sp. zn. 2/56 [*Ruhrkohlen Verkaufsgesellschaft*].

Rozsudok Súdneho dvora z 4. 2. 1959, sp. zn. 1/58 [*Stork*].

Rozsudok Súdneho dvora z 5. 2. 1963, sp. zn. 26/62 [*van Gend en Loos*].

Rozsudok Súdneho dvora z 15. 7. 1964, sp. zn. 6/64 [*Costa v. ENEL*].

Rozsudok Súdneho dvora z 1. 4. 1965, sp. zn. 40/64 [*Sgarlata*].

Rozsudok Súdneho dvora z 12. 11. 1969, sp. zn. 29/69 [*Stauder v. Ulm*].

Rozsudok Súdneho dvora z 17. 12. 1970, sp. zn. 11/70 [*Internationale Handelsgesellschaft*].

Rozsudok Súdneho dvora z 14. 5. 1974, sp. zn. 4/73 [*Nold*].

Rozsudok Súdneho dvora z 13. 12. 1979, sp. zn. 44/79 [*Hauer*].

Rozsudok Súdneho dvora z 7. 7. 1983 v spojených veciach sp. zn. 100 až 103/80 [*Musique Diffusion*].

Rozsudok Súdneho dvora z 23. 4. 1986, sp. zn. 294/83 [*Les Verts*].

Rozsudok Súdneho dvora z 21. 9. 1989, sp. zn. 46/87 [*Hoechst*].

Rozsudok Súdneho dvora z 30. 6. 1996, sp. zn. C-84/95 [*Bosphorus v. Minister for Transport, Energy and Communications*].

Rozsudok Súdneho dvora z 12. 5. 1998, sp. zn. 170/96 [*Airport Transit Visas*].

Rozsudok Súdneho dvora z 27. 2. 2007, sp. zn. C-354/04 P [*Gestoras Pro Amnistia, Olano a Errasti v. Rada*].

Rozsudok Súdneho dvora z 3. 9. 2008 v spojených veciach sp. zn. C-402/05 P a C-415/05 P [*Kadi a Al Barakaat*].

Rozsudok Súdneho dvora z 29. 6. 2010, sp. zn. C-550/09 [*E & F*].

Stanovisko Súdneho dvora z 26. 3. 1996, sp. zn. 2/94 [*Pristúpenie Spoločenstva k dohode o ochrane základných ľudských práv a slobôd*].

Návrhy generálneho advokáta M. Poiares Maduro prednesené dňa 16. 1. 2008 vo veci sp. zn. C-402/05 P.

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 24. 10. 1986, sp. zn. 9118/80 [*AGOSI v. UK*].

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 18. 2. 1999, sp. zn. 24833/94 [*Matthews v. UK*].

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 30. 6. 2005, sp. zn. 45036/98 [*Bosphorus v. Írsko*].

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva z 2. 5. 2007 o prípustnosti sťažnosti, sp. zn. 71412/01, 78166/01 [*Behrami a Saramati*].

Rozsudok Snemovne lordov z 12. 12. 2007 vo veci R (on the application of Al-Jedda) (FC) (Appellant) v Secretary of State for Defence (Respondent) [*Al-Jedda*].

Poradný posudok Medzinárodného súdneho dvora z 28. 5. 1948 [*Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1948, p. 57].

Poradný posudok Medzinárodného súdneho dvora z 20. 6. 1962 [*Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, p. 151].

Poradný posudok Medzinárodného súdneho dvora z 21. 6. 1971 [*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 16].

Rozsudok Medzinárodného súdneho dvora z 13. 9. 1993 [*Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Provisional Measures*, Order of 13 September 1993, I. C.J. Reports 1993, p. 325].

Rozsudok Medzinárodného súdneho dvora z 27. 2. 1998 [*Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*, Preliminary Objections, Judgment, I. C. J. Reports 1998, p. 115].

Rozhodnutie odvolacej komory Medzinárodného trestného súdu pre bývalú Juhosláviu z 2. 10. 1995, *Prosecutor v. Dusko Tadic (Appeal Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction)*, IT-94-1, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) [*Tadic*].

Stanovisko Výboru pre ľudské práva z 29. 12. 2008 č. CCPR/C/94/D/1472/2006 [*Sayadi a Vinck v. Belgicko*].

Nález Spolkového ústavného súdu SRN z 29.5. 1974, sp. zn. BvL 52/71 [*Solange I*].

Nález Spolkového ústavného súdu SRN z 22. 10. 1986, sp. zn. 2 BvR 197/83 [*Solange II*].

Nález Spolkového ústavného súdu SRN zo 7. 6. 2000, sp. zn. 2 BvL 1/97 [*Bananas*].

Nález talianskeho Ústavného súdu z 27. 12. 1973, sp. zn. 183/73 [*Frontini*].

Nález talianskeho Ústavného súdu z 21. 4. 1989, sp. zn. 232/89 [*Fragd*].

## Summary

### **The UN Security Council Measures in the Fight against Terrorism from the Perspective of the European Human Rights Protection**

International terrorism and the fight against it has become one of the central issues of discussions among various actors, policy-makers, lawyers etc. at latest after the 9/11 attacks on the United States of America. International terrorism has been described as a threat to international peace and security, and for this reason, the United Nations Security Council, which bears the primary responsibility for the maintenance of international peace and security, decided to adopt restrictive measures. One of these measures is the freezing of financial and economical assets belonging to natural persons and corporate entities which are connected to the commission of terrorist acts or are suspected thereof.

The member states of the European Union decided to implement the UN sanctions regimes on the common European level.

The UN has done an immense amount of work regarding global human rights protection. The same is true of the European Union which has developed a comprehensive system of human rights protection enforced by the courts of the European Union.

The EU regulations implementing the UN sanctions have been challenged by some of the affected individuals and entities on the account of failure by the UN and EU bodies to meet their basic human rights obligations. The alleged procedural shortcomings seem as the most worrying feature of the sanctions regime.

In spite of the topicality of this issue and the many interesting and important questions raised by it, relatively little attention has been paid thereto by Czech and Slovak lawyers. This, coupled with the subjective interest of the author for the topic, can be seen as the main motivation for the writing of the present thesis.

Hence, the assessment of counter-terrorism measures adopted by the UN Security Council and implemented by EU regulations from the perspective human rights guarantees provided by European Union law is the topic of the present doctoral (rigorosum) thesis. The aim of this thesis is to provide an introduction to the work of sanctions regimes and to establish, whether the European Union is willing to and

capable of guarding the human rights of persons and entities subjected to sanctions which have been created by a body not belonging to the system of the European Union.

In order to place the issue in its broader context, the author first deals with the definition of terrorism. Afterwards he analyzes the position of the UN Security Council with accent placed on the binding nature of its resolutions under Chapter VII of the UN Charter and the possibility of (judicial) review of these legal instruments. The author then provides a description of the functioning of sanctions regimes adopted pursuant to UN Security Council resolutions 1267 (1999) and 1373 (2001) both in the relevant UN bodies and in the European Union as well, while special attention is paid to the legal basis of regulations introducing the sanctions system to the realm of EU law. Afterwards the method of human rights protection in EU law via the creative use of general principles as one of the sources of primary law is introduced.

Both the General Court and the Court of Justice dealt with the assets freezing measures from the perspective of human rights. The author bases his assessment of these measures on the analyses of the relevant case-law of the European Union courts. It is clear from the case-law that in spite of some deviations from the usual way of assessment of human rights issues in the first rulings, the courts eventually confirmed the special position of European Union law *vis-à-vis* general international law and especially UN Security Council resolutions. By virtue of this approach, persons subjected to restrictive measures are granted human rights guarantees to the full extent set out by primary European Union law. While the outcome of the human rights assessment of the freezing measures in the EU courts must be lauded, one must not forget that the EU courts may have done so at some cost to the position and acceptance of UN Security Council resolutions.

**Key words:** terrorism financing, human rights, judicial review

**Kľúčové slová:** financovanie terorizmu, ľudské práva, súdny prieskum